



**MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE ESTUDOS E DE COOPERAÇÃO
Departamento de Cooperação**

Biblioteca Virtual
Teses e dissertações

O texto a seguir, assim como as idéias, informações e dados nele contidos, expressam o pensamento de seu autor, sendo de sua inteira responsabilidade, e não representam, necessariamente, a opinião do Ministério da Defesa.

https://www.defesa.gov.br/espaco_academico/index.php

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

**CENÁRIOS GEOPOLÍTICOS E EMPREGO DAS FORÇAS
ARMADAS NA AMÉRICA DO SUL**

Oscar Medeiros Filho

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Geografia Humana, do
Departamento de Geografia da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para obtenção
do título de Mestre em Geografia Humana.**

Orientador: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

**São Paulo
2004**

I. INTRODUÇÃO

O fim da Ordem Bipolar, a partir do esfacelamento do Bloco Soviético em 1991, e o avanço do processo de globalização¹ pareciam conduzir o sistema internacional em direção à construção de um mundo pacífico. A última década do século XX parecia o começo de um sonho *kantiano*. Esse era o cenário mundial quando o presente trabalho começou a ser estruturado, em agosto de 2001. Naquele momento as questões de Defesa e Segurança nas relações interestatais pareciam ofuscadas diante de interesses econômicos globalizados.

Os acontecimentos de setembro de 2001, porém, despertaram o mundo para uma realidade menos idealista. As fronteiras não haviam acabado. Os conflitos entre povos mostravam seus sinais: os territórios ainda existem!

1. Questões de Defesa e Segurança em Geografia?

É comum, entre os geógrafos, a discussão a respeito do atual estágio de globalização e suas conseqüências sobre as relações entre os países, com destaque para as questões comerciais e ambientais. Raro, porém, tem sido o debate na Geografia a respeito dos impactos das mudanças globais sobre as políticas territoriais clássicas de *Defesa* e *Segurança* (ou seja, da guerra) e sobre o instrumento estatal de condução dessas políticas: as Forças Armadas.

Não se deve reduzir a Geografia a simples instrumento para se fazer a Guerra. Porém acreditamos que as questões afeitas à Guerra não devam passar ao largo de uma análise verdadeiramente geográfica das relações internacionais.

Nesses termos, repensar a Geografia envolve necessariamente resgatar a Geopolítica, não no sentido clássico de “*idéias pragmáticas sobre o poder marítimo versus*

¹ Não é nosso objetivo discutir o significado de globalização. De qualquer forma cabe aqui uma observação: Para muitos, essa palavra carrega apenas uma idéia força: a ideologia neoliberal. Entretanto, entendemos que esta é apenas uma das diversas dimensões desse processo. Neste trabalho, utilizaremos o termo globalização muito mais na sua expressão geográfica – através do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2001, P. 21). Desta forma, entendemos a globalização como “o crescimento das redes mundiais de interdependência” (NYE, 2002, p. 136).

o poder terrestre, ou sobre a heartland, ou mesmo sobre as condições para um determinado Estado tornar-se potência mundial” (VESENTINI, 2003, p.25), mas em um sentido renovado, um resgate crítico da Geopolítica, trazendo esse conhecimento para debate na sociedade (BECKER, 1988, p. 100). Desta forma, cabe à Geografia a teorização das práticas territoriais que envolvam políticas de Defesa e Segurança.

Ao longo do século XX, o uso da Geografia (*geopolítica*²) para se fazer a Guerra, a partir do engajamento de pensadores à política de Estado-Maiores (COSTA, 1991, pp. 29-41), em especial a geografia produzida pela Alemanha nazista, deixou seqüelas que ainda hoje afastam geógrafos que pretendem enveredar por essas questões. Com isso, a análise do emprego da “violência legítima” pelo Estado passou a ser tema quase desconhecido, ou sem importância para os geógrafos.

A presente pesquisa visa a resgatar a importância historicamente dada pela Geografia às questões de Defesa e Segurança afeitas aos Estados nacionais. Em outras palavras, a Geografia que queremos resgatar é aquela que reconhece a importância – sem fetichização e a partir de uma visão multidimensional de poder – de políticas de Defesa e Segurança para a construção de territórios, e vice-versa.

No caso da pesquisa em pauta, reputamos como de suma importância para a Geografia a análise de um fenômeno que, sem receber a devida atenção dos geógrafos, ocorre paralelamente aos processos de regionalização: a cooperação e integração regional no campo militar.

2. Objetivos do presente trabalho

O presente trabalho trata do emprego das Forças Armadas dos países da América do Sul levando em consideração o panorama geopolítico pós-Guerra Fria. Dois são os objetivos principais deste trabalho. Primeiro, procuraremos estabelecer cenários geopolíticos para o subcontinente com base em diferentes paradigmas da Teoria das

² Costa (1991, p. 16) distingue geopolítica de geografia política a partir do engajamento da primeira às políticas do Estado, por meio da “formulação de teorias e projetos de ação voltados às relações de poder entre o Estados e às estratégias de caráter geral par o territórios nacionais e estrangeiros”, enquanto a segunda se refere a um “conjunto de estudos sistemáticos mais afetos à geografia e restritos às relações entre o espaço e o Estado”.

Relações Internacionais. Em seguida, buscaremos analisar o emprego das Forças Armadas na América do Sul diante das atuais características geopolíticas.

Para tal estudo, utilizamos como recorte temporal o período compreendido entre o fim da Guerra Fria³ e os dias atuais, e como recorte espacial, a escala subcontinental. As justificativas para tais escolhas serão apresentadas no capítulo I.

3. Apresentação sumária dos capítulos

Apresentaremos a seguir, de forma resumida, a estrutura do presente trabalho.

No capítulo I – *Desvelando o objeto de pesquisa* –, são apresentados os pressupostos metodológicos utilizados na elaboração deste trabalho, as razões pelas quais adotamos como recorte de análise espacial a América do Sul e não América Latina, além de alguns aspectos geográficos da América do Sul, dentre os quais a compartimentação geopolítica do subcontinente.

No capítulo II – *Diferentes métodos de análise e cenários geopolíticos* –, destacaremos a necessidade de construção de cenários geopolíticos para análise do emprego das Forças Armadas no subcontinente. Para isso, utilizando-se diferentes paradigmas da Teoria das Relações Internacionais (realismo, neo-realismo, construtivismo e idealismo), construiremos quatro diferentes cenários geopolíticos para a região: a) Cenário clássico-nacional; b) Cenário construtivista-regional; c) Cenário hegemônico-hemisférico; e d) Cenário idealista-global. Como o próprio título indica, cada cenário resulta da combinação de diferentes teorias e escalas geográficas. Entendemos que, para os países sul-americanos, o planejamento de Defesa e Segurança passa necessariamente pela análise desses cenários.

No capítulo III – *Características geopolíticas atuais* –, procurar-se-á, sob a ótica construtivista, analisar as características geopolíticas⁴ do subcontinente no pós-Guerra Fria.

³ O fim do período da Guerra Fria é aqui entendido como tendo ocorrido no ano de 1991, com a dissolução da URSS.

⁴ De uma forma geral, “características geopolíticas” são entendidas como o conjunto de fatores geográficos que repercutem em políticas territoriais. Neste trabalho, entenderemos “características geopolíticas” não na sua linguagem clássica, na qual os aspectos naturais (posição, recursos minerais, clima, etc) e demográfica (densidade, distribuição, etc) recebem grande destaque. Sem desprezar o valor dos aspectos citados, entendemos que, numa abordagem multidimensional de poder, é preciso “tornar inteligíveis não somente as

Inicialmente, porém, serão destacados alguns aspectos geopolíticos relevantes que marcaram o cenário sul-americano durante a Ordem Bipolar. Em seguida serão analisadas as características atuais com base nos processos de democratização e regionalização no subcontinente; no fenômeno da interdependência e da governança; e nos novos significados de fronteiras e de “novas ameaças” compartilhadas. Neste capítulo, consideraremos que os processos de democratização e de integração regional têm ocorrido por meio da distensão das relações de vizinhança e da superação da competição baseada em uma geopolítica tradicional, estabelecendo um ambiente institucional adequado para o avanço em temas setoriais de importâncias variadas para os países do subcontinente (COSTA, 2003, p. 313), com implicações diretas sobre o campo militar.

No capítulo IV – *A dimensão político-militar da integração regional* –, será analisado o processo de integração regional com ênfase na dimensão político-militar. As características analisadas no capítulo anterior permitem compreender a construção de uma nova geopolítica na América do Sul, onde as condições para o entendimento regional parecem estar dadas. Esse processo tem estabelecido um ambiente institucional adequado para o processo de integração regional em diferentes setores: integração econômica *lato sensu*, implantação de uma infra-estrutura comum de transportes e energia (rododferrovias, gás, petróleo e hidroeletricidade), desenvolvimento de pesquisa científica, dentre outros (Idem, p. 313). Ao longo do capítulo, serão feitas comparações entre o processo de integração em curso na América do Sul e o atual estágio de integração vivido pela União Européia – exemplo mais acabado de integração regional. Percebe-se que a dimensão militar da integração regional no subcontinente ocorre de forma paralela e autônoma aos processos de integração das dimensões anteriormente citadas, e que isso reflete o grau de autonomia de que historicamente dispõem as Forças Armadas na região.

Será destacado no capítulo V – *Defesa e Segurança no subcontinente: novos significados* – a multidimensionalidade das questões de Defesa e Segurança, analisando-se seus novos significados. Considera-se aqui, de forma resumida, que Defesa pressupõe a

formas investidas de poder, mas as relações que determinam as formas” (RAFFESTIN, 1993, p. 29). Para além dos fixos, pretende-se uma geopolítica dos fluxos. As “características geopolíticas” aqui trabalhadas serão entendidas como conjunto de fenômenos sócio-políticos que condiciona o modo de Estados fazerem políticas territoriais, com destaque para as áreas de Segurança e Defesa.

relação entre Estados em um sistema internacional anárquico, realizada à sombra da guerra (ARON, 1982; MORGENTHAU, 2003). Segurança, por sua vez, define-se a partir da idéia de ordem⁵. Segurança é multidimensional e, independentemente da escala, pressupõe uma ordem, um aparato institucional estabelecido. Portanto, enquanto Defesa pressupõe unidades políticas em disputa no sistema internacional, Segurança sugere a cooperação entre unidades que compõem determinada comunidade de interesses. Partindo destes conceitos, serão analisadas as ameaças nos campos da Defesa (qual o sentido de se pensar Defesa clássica, incluindo-se aí os conflitos territoriais, no âmbito da América do Sul?) e da Segurança. Será dado destaque às “novas ameaças” no campo da Segurança para o subcontinente. Por fim, essa temática será relacionada ao processo de integração regional, considerando-se as possibilidades de defesa coletiva e de segurança cooperativa.

No sexto capítulo – *Características e estrutura atual das Forças Armadas na América do Sul* –, analisar-se-á a estrutura atual das Forças Armadas no subcontinente, destacando-se políticas e gastos militares. De forma predominantemente empírica, procurar-se-á radiografar a estrutura militar dos países sul-americanos, desde o fim da ordem bipolar, analisando gastos militares e políticas de Defesa. Perceberemos que, ao mesmo tempo em que surgem novas ameaças transnacionais, tornando necessário repensar a estrutura e o emprego das Forças Armadas, os países sul-americanos assistem a um grande corte de gastos no campo da Defesa.

Por fim, no sétimo capítulo – *Possibilidades de emprego das Forças Armadas no subcontinente diante do atual panorama regional* –, em caráter meramente prospectivo, analisar-se-ão as possibilidades de emprego das Forças Armadas na América do Sul considerando os cenários estabelecidos no segundo capítulo.

⁵ Definimos ordem como o padrão de convivência entre coletividades que permite o desenvolvimento de propósitos básicos sociais. Para Reddley Bull (BULL, 2002, p. 9) ordem pressupõe a garantia de três metas sociais elementares: a garantia de proteção contra qualquer forma contra a violência, a garantia de que as leis sejam cumpridas e a garantia da propriedade. Numa perspectiva da Geografia Política, acreditamos que ordem poderia representar a garantia de sobrevivência ou manutenção das comunidades (independência), de suas instituições (autonomia) e de seus territórios (soberania).

CAPÍTULO I - DESVELANDO O OBJETO DE PESQUISA

Por que estudar o emprego das Forças Armadas da América do Sul e não do Brasil? Essa pergunta nos acompanhou durante todo o período de pesquisa. Tradicionalmente o emprego das Forças Armadas sempre foi estudado em escala nacional, e não regional. Considerando que a territorialidade se manifesta em todas as escalas espaciais (RAFFESTIN, P. 161) e que no campo de pesquisa da Geografia não há recortes territoriais sem significado (CASTRO, 2001, p. 123), acreditamos ser a subcontinental a escala mais adequada para a compreensão dos aspectos geopolíticos aqui estudados, notadamente as questões de Defesa e Segurança, e mais especificamente, o emprego das Forças Armadas dos países da região¹.

Em um contexto em que ameaças passam a ser cada vez mais transnacionais, torna-se necessária a compreensão das questões de Defesa e Segurança para além das fronteiras nacionais.

O presente capítulo destina-se a revelar os pressupostos metodológicos utilizados na elaboração deste trabalho, descrevendo desde já algumas características que envolvem o espaço em estudo. Serão apresentados alguns aspectos geográficos da América do Sul, destacando algumas tentativas de compartimentação geopolítica do subcontinente. Antes disso, porém, apresentaremos algumas razões pelas quais adotamos como recorte de análise espacial a América do Sul e não América Latina.

1.1. Por que América do Sul e não América Latina

Quatro razões foram considerados ao se escolher como recorte espacial para o estudo do emprego das Forças Armadas a América do Sul e não a América Latina.

¹ A palavra *região* é empregada aqui muito mais no sentido do senso comum, de extensão da superfície terrestre, e não como categoria geográfica. Assim, considerando-se que as divisões regionais são sempre construções intelectuais, definidas a partir de uma construção mental do pesquisador (Hartshorne apud LENCIONI, 1999, p. 127), usaremos sempre o termo região quando nos referirmos ao subcontinente sul-americano.

Primeiro, entendemos que a América Latina, enquanto “comunidade”, é muito mais uma criação exógena do que uma construção autóctone². Serve muito mais como referência para a separação de países anglo-saxões dos demais países americanos do que como referência de comunidade internacional com relativo grau de integração. O segundo motivo diz respeito a imperativos geopolíticos de toda ordem, desde os recortes no terreno (não há no subcontinente Estados fragmentados – ilhas) até as características sócio-econômicas e culturais encontradas (mais heterogêneas entre os países da América Central e do Caribe). A terceira razão para a escolha da escala subcontinental se refere a um conjunto de dados empíricos relativos às questões de integração regional, dentre os quais destacamos as negociações avançadas entre Mercosul, Pacto Andino e Chile, o Tratado de Cooperação Amazônica, as reuniões de Presidentes³ e de Ministros de Defesa⁴ da América do Sul e os projetos nas áreas de infra-estrutura de energia e transporte (IIRSA⁵, por exemplo). O quarto motivo se refere à influência do poder hegemônico norte-americano sobre o México

² Segundo Rubens A. Barbosa, “como um conceito, o termo ‘América Latina’ foi utilizado pela primeira vez em 1836 em um artigo de Michel Chevalier na França. Na região, foi divulgado, na segunda metade do século XIX, pelo escritor e diplomata colombiano, Jose Maria Torres Caicedo, de acordo com o venezuelano Arturo Ardao em seu livro *Genesis da la Idea y el Nombre da América Latina* (1980). Aceita-se geralmente que o termo foi cunhado e difundido pelos ideólogos de Napoleão III como justificativa para a invasão do México.” (BARBOSA, 2001, p. 39). De acordo com Manuel Cambeses Júnior “Para dar alguma legitimidade às suas aspirações hegemônicas sobre a Ibero-América, a França necessitava de um nexo de identidade com a região. A tese “pan-latina” que tinha como ideólogo Michel Chevalier, constituiu a via natural para isso”. (CAMBESES JÚNIOR, 2004).

³ A Reunião de Presidentes da América do Sul foi realizado nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, em Brasília. No evento, de caráter histórico e pioneiro na região, discutiu-se temas como: democracia, comércio, infra-estrutura, crime organizado e ciência e tecnologia. Estiveram presentes, além de todos os presidentes dos países sul-americanos, os presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Corporação Andina de Fomento. Apesar da persistência de focos localizados de ciúmes políticos ou de desconfiança em relação a pretensos desígnios hegemônicos do Brasil na América do Sul (seria ingênuo desconsiderar tal fato), “cronogramas de ações bem definidos mostraram um grupo de países com visão de futuro” (grifo nosso), mas também com os pés firmemente no chão” (BARBOSA, 2001, p. 39).

⁴ A 1ª Reunião de Ministros de Defesa da América do Sul ocorreu em 23 de abril de 2003, no Rio de Janeiro. Nela se discutiu, entre outros assuntos, a criação de um sistema de vigilância comum para o subcontinente e a instalação de uma indústria bélica regional. A 2ª reunião ocorreu na capital do Chile, em 2004.

⁵ A *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* (IIRSA)

e os países da América Central e Caribe. Tal quadro reduz em muito a autonomia estratégica⁶ daqueles países, o que dificultaria o estabelecimento de políticas regionais cooperativas nas áreas de Segurança e - principalmente - Defesa conduzidas, de forma autônoma, por um bloco latino-americano.

1.2. Caracterizações básicas da América do Sul

O subcontinente sul-americano se estende por uma área de quase 18 milhões de km², o que equivale a cerca de 12% da superfície terrestre do planeta e de 42% do continente americano. Apresenta vasta riqueza natural e abriga a maior diversidade física, biológica e climática de todos os continentes, abrangendo de desertos áridos e florestas tropicais úmidas a geleiras. Além da maior biodiversidade e da maior floresta tropical do mundo, está na América do Sul cerca de um quarto das terras potencialmente aráveis do mundo.

Tal riqueza natural, porém, contrasta com os sérios problemas socioeconômicos de sua população. Com um total de mais de 360 milhões de habitantes, a América do Sul apresenta índices de desenvolvimento humano relativamente baixos. Essa população é fortemente miscigenada, resultado do cruzamento principalmente de brancos (portugueses e espanhóis), negros e indígenas.

Com uma densidade média de 20 hab/km², a América do Sul apresenta áreas pouco povoadas (Amazônia, Atacama e Patagônia). Ainda chama atenção o enorme vazio demográfico no centro do subcontinente (KOUTOUDJIAN, 2001, p. 200). Por outro lado,

teve sua origem na primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, e se constitui em um ambicioso projeto de integração regional nas áreas de infra-estrutura de transporte, sob a coordenação técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

⁶ Para Geraldo Cavagnari, o “*processo de afirmação da autonomia estratégica é basicamente a luta pela liberdade de ação – que é a essência da Estratégia.*” (CAVAGNARI, 1987, p. 87). Partindo de uma visão realista-estatocêntrica, de crença na construção de um Brasil-potência, Cavagnari (Coronel da reserva do Exército Brasileiro) observa que a “*afirmação da autonomia estratégica brasileira, no espaço geopolítico ocupado pela hegemonia norte-americana, (...) poderá contrariar alguns interesses (de potência) dos Estados Unidos*” (Idem, p. 57).

na faixa litorânea estão os grandes centros urbanos, com destaque para São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Lima e Santiago. Atualmente, cerca de 76% da população sul-americana é urbana, e 17 cidades do subcontinente já possuem mais de um milhão de habitantes.

A economia da América do Sul, inclusive a produção industrial, ainda é muito centrada na agropecuária e na exploração de recursos naturais. A sua produção interna anual é de pouco mais de um trilhão de dólares, sendo, porém, espacialmente concentrada. O eixo geoeconômico São Paulo – Buenos Aires – Santiago integra quase $\frac{3}{4}$ da produção interna do subcontinente (Idem, p. 196). Se agregarmos a esse eixo a área econômica existente entre Lima e La Paz e a diagonal da riqueza venezuelano-colombiano-equatoriana, configura-se um mapa que reúne mais de 90% da riqueza sul-americana (Idem, p. 200), conforme a figura seguinte.

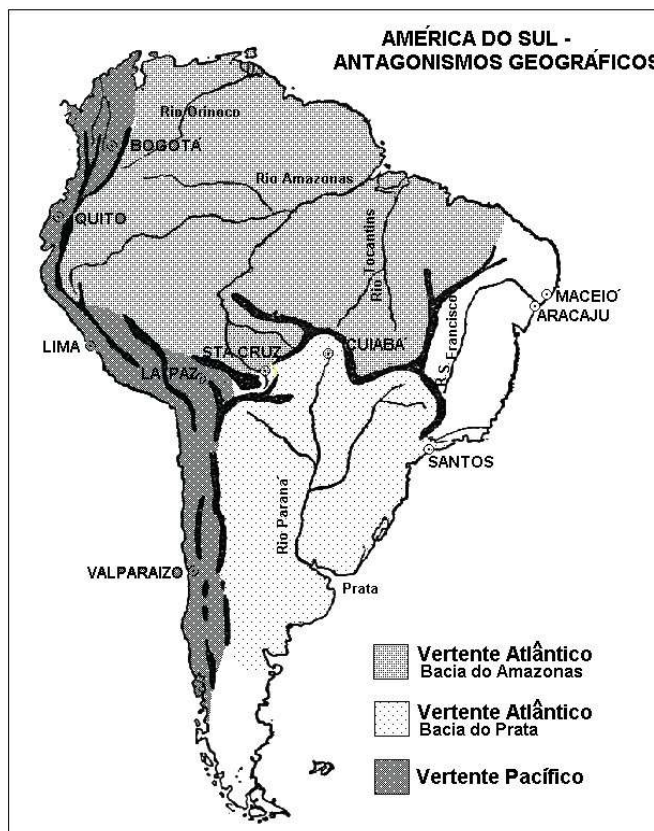
Figura I – Perímetros geoeconômicos da América do Sul



1.3. Compartimentação geopolítica da América do Sul: antagonismos geográficos e integração regional

Iniciaremos o estudo da compartimentação geopolítica do subcontinente a partir da obra *Projeção Continental do Brasil*⁷ publicada em 1930 pelo então capitão do Exército Brasileiro Mario Travassos. Inspirado nas idéias geopolíticas de Halford Mackinder, a compartimentação proposta por Travassos tem por base três grandes acidentes geográficos do subcontinente: a Cordilheira dos Andes e as bacias dos rios Amazonas e Prata. Na visão de Travassos, “a linha de cristas dos divisores, quando repartem as águas, separam as vertentes e, com elas, a produção, a riqueza.” (TRAVASSOS, 1935, p 49) A partir dessa idéia, são traçados os compartimentos - antagonismos geográficos - do subcontinente: a vertente do Pacífico e as vertentes do Atlântico, subdivida em Bacia do Amazonas e Bacia do Prata (Figura II).

Figura II – Antagonismos geográficos na América do Sul



Fonte: Travassos, 1935, p. 21.

⁷ Em sua primeira publicação a obra tinha por título “*Aspectos Geográficos Sul-Americanos*”.

De acordo com a divisão de Travassos, dos países sul-americanos, apenas a Bolívia possui território nos três compartimentos, sendo então considera o pivô geográfico do subcontinente, de importância geopolítica na América do Sul. Para ele, a estabilidade da Bolívia significaria a estabilidade do subcontinente⁸ (Idem, p. 70).

Apesar da importância dada aos aspectos naturais, Travassos defendia⁹ o desenvolvimento de uma estratégia de ‘ações neutralizantes’ sobre o determinismo geográfico, baseada no desenvolvimento das comunicações e na pluralidade de transportes.

Considerando-se as mudanças geopolíticas ocorridas na relação Brasil-Argentina ao longo desses setenta anos, a proposta de Travassos parece válida se tomada como base para uma análise atual do quadro geopolítico na América do Sul. Procuraremos a seguir validar a proposta de Travassos relacionando-a a alguns trabalhos recentes.

1.3.1. A atualidade da proposta de Travassos: “ações neutralizantes” e os novos arranjos territoriais no subcontinente

O atual quadro regional tem se caracterizado pela substituição de uma *geopolítica de contenção*, de cunho militar, por uma *geopolítica integracionista*, fortemente influenciada pelas questões econômicas, na qual as fronteiras se constituem em pontos de articulação.

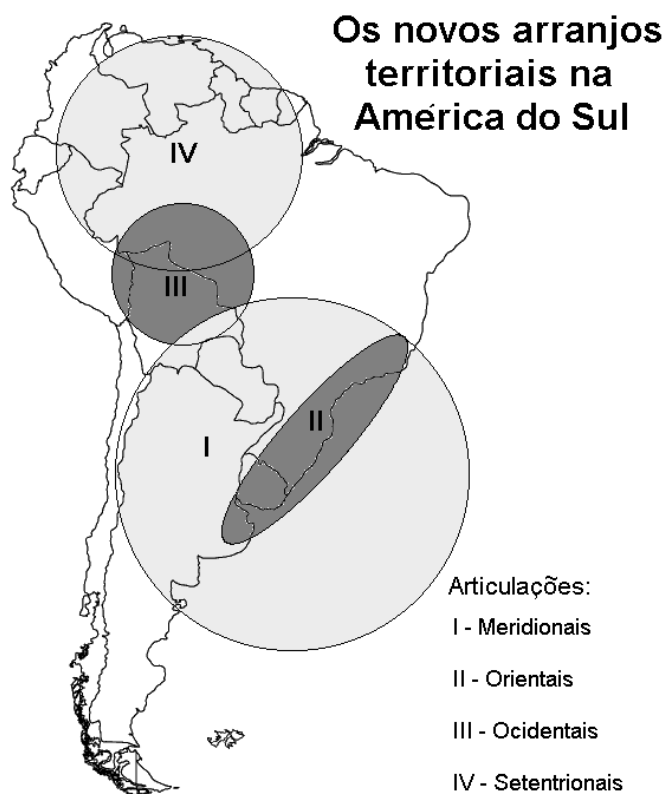
⁸ Escrevendo em um contexto fortemente marcado pela rivalidade entre Brasil e Argentina (com vantagens conjunturais para o segundo), Travassos considerava o altiplano andino como área vital para a neutralização de uma suposta intenção hegemônica argentina. Não é pretensão nossa aqui aprofundar essa discussão.

⁹ Considerando os aspectos geográficos sul-americanos e a proposta de projeção continental do Brasil, Travassos defende que “*somente sob o domínio da pluralidade dos transportes poderá o Brasil exprimir toda a força de sua imensa projeção coordenadora no cenário da política e economia continental*” (TRAVASSOS, p. 140). Em síntese, a proposta de Travassos era a implementação de uma arrojada política de comunicações, baseada na pluralidade de transportes, em condições de garantir, por um lado, a unidade territorial do país, e de assegurar, por outro lado, a projeção política e econômica do Brasil na América do Sul (ITAUSSU, 1997, p. 84).

Diante desse quadro, Wanderley Messias da Costa (2000) propõe uma “perspectiva provisória de regionalização” para a América do Sul. A proposta de Costa considera as ‘ações neutralizantes’ (a que se referia Travassos) sobre os obstáculos naturais (cordilheira, florestas tropicais, etc) representadas por uma série de projetos de infraestrutura (hidrovias, ferrovias, rodovias, sistemas intermodais) e que tem permitido a expansão de redes e fluxos no interior do subcontinente, num contexto em que as condições para a integração regional parecem dadas e onde as fronteiras nacionais, antes vistas como obstáculos, são entendidas como oportunidades de cooperação regional.

Para o autor, na escala subcontinental, alguns padrões gerais começam a ser esboçados e apontam para a emergência de pelo menos quatro novos arranjos territoriais principais, constituídos por articulações meridionais, orientais, ocidentais e setentrionais, conforme a figura seguinte.

Figura III – Os novos arranjos territoriais na América do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor com base em COSTA (2000)

De acordo com a proposta de Costa, as *Articulações Meridionais* possuem como centro de gravidade os países do Mercosul, região caracterizada pelas mais importantes “interações-rivalidades” do subcontinente. As *Articulações Orientais* compreendem um conjunto que reúne as mais importantes metrópoles e centros portuários da faixa oriental do subcontinente, e constitui os nódulos estratégicos da conexão externa da América do Sul com os países do Atlântico. Tais articulações correspondem à vertente atlântica da Bacia do Prata na obra de Travassos.

As *Articulações Ocidentais* são mais recentes e envolvem uma região com fraca tradição de fluxos. Recentemente, o avanço da cultura da soja, a construção do gasoduto Brasil-Bolívia e a crescente valorização do eco-turismo têm adensado os fluxos nessa região, onde, na percepção de Travassos, se encontra o *heartland* sul-americano.

Finalmente, são apresentadas as *Articulações Setentrionais*, que envolvem os países pertencentes ao Tratado de Cooperação Amazônica e correspondem à vertente da Bacia do Amazonas na obra de Travassos. Atualmente, a Amazônia tem sido concebida como importante espaço de integração subcontinental. Ela representa uma importante área de contato entre as diversas realidades sul-americanas, podendo se constituir numa grande zona de articulação e integração (MAZZEI, 1999, p. 15).

1.3.2. O processo de integração geopolítica no subcontinente.

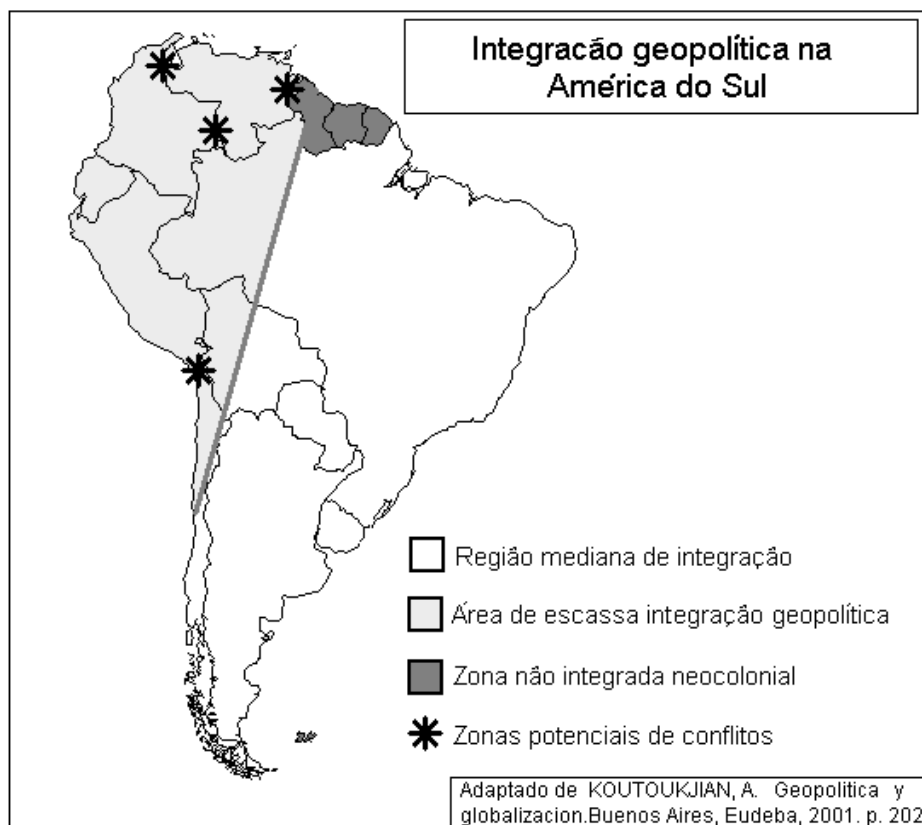
A articulação de espaços transnacionais sugere pontos de interseção entre os territórios propriamente nacionais e as áreas de articulação. São esses pontos, onde problemas e soluções são compartilhados, que conduzem ainda mais os países da região na busca de soluções cooperativas.

Atualmente percebe-se um incremento do comércio inter-regional e integração da infra-estrutura de transportes e energia. Tais articulações são fundamentais para a integração regional para além dos aspectos econômicos e constituem bases para a integração em níveis mais elevados, como o social, o político e, principalmente, o geopolítico. Porém, o processo de integração regional é espacialmente irregular. Na faixa

Atlântica, ele apresenta relativo êxito; em contrapartida, a vertente do Pacífico apresenta níveis de integração bem mais modestos.

A figura seguinte apresenta uma proposta de divisão do subcontinente em níveis de integração geopolítica¹⁰.

Figura IV – Integração geopolítica na América do Sul



Percebe-se no mapa que a integração geopolítica está diretamente relacionada ao nível de integração regional. É exatamente onde a integração regional é mais escassa que se localizam as zonas potenciais de conflitos territoriais clássicos. Assim, ainda persistem no subcontinente zonas de potenciais conflitos territoriais, dentre as quais se destacam as fronteiras entre Chile, Peru e Bolívia (a situação mediterrânea da Bolívia se constitui hoje na maior ameaça latente de conflito territorial no subcontinente), as cercanias do lago

¹⁰ A integração geopolítica deve ser aqui entendida como processo de construção de uma “comunidade de segurança” (DEUTSCH, 1968), em que o cenário de anarquia entre os Estados nacionais começa a ser superado.

Maracaibo (Colômbia-Venezuela) e a região de Essequibo (Venezuela-Guiana), conforme a figura anterior¹¹.

De todo modo, o processo integração geopolítica no sub-continente tem feito com que, paulatinamente, as preocupações clássicas nos campos da Defesa cedam lugar a outras pendências mais ligadas a questões de Segurança, tais como, a crise social, a fragilidade econômica e instabilidade democrática dos países da região, além das chamadas “novas ameaças”, com destaque para o crime organizado, o tráfico de drogas e de armas.

O processo de integração geopolítica na América do Sul tem como eixos principais Brasil e Argentina, a partir da disposição, inicialmente de forma bilateral, dos governos desses países de *“porem em marcha um processo de aproximação e cooperação envolvendo iniciativas nos planos político, econômico e estratégico”* (VAZ, 2002, p. 71). Pode ser considerado como marco histórico da parceria estratégica entre os dois países a solução da questão de Itaipu-Corpus, em 1979, por um lado, e por outro lado a Guerra das Malvinas:

(...) la derrota Argentina acabo para siempre con el dilema de seguridad argentino-brasileño. Poco después, el inicio de la democratización en los dos países posibilitó dar los primeros pasos en dirección de una nueva cultura en la cual el “otro” es percibido en términos de amistad. (RUSSELL e TOKATLIAN, 2003, p. 68).

Um dos traços singulares da parceria desenhada gradualmente entre Brasil e Argentina desde 1979 é o fato de ela ter sido construída não com base em iniciativas de fundo econômico, mas a partir de *“propostas e ações no plano da segurança, inclusive na área nuclear, fomentando um clima de confiança mútua crescente e que ensejou, em*

¹¹ Cumpre destacar que, já na década de 1930, Travassos se referia à *“instabilidade geográfica do canto noroeste do continente”*. Na segunda parte de seu livro (signos de inquietação política), Travassos escreve o capítulo VI – *Influência norte-americana*, em que procura demonstrar que a influência que o potencial *yankee* exerce sobre os países americanos obedece a fatores puramente geográficos. Para ele, tal instabilidade estaria diretamente relacionada à influência dos Estados Unidos e teria causas puramente geopolíticas: *“justo porque está numa das extremidades da massa continental, se mostra presa fácil a influências extra-continetais.”* (TRAVASSOS, 1935, p. 70/1).

seguida, o desmantelamento das hipóteses de conflito entre os dois países.” (VAZ, 2002, p. 77). Essa parceria tinha significado diferente em relação a outros acordos com países desenvolvidos: *“pela primeira vez, construiu-se uma parceria relativamente mais simétrica e baseada em convergência de interesses e de propósitos políticos definidos em um marco de restauração da democracia”*. (Idem, p. 78). Fruto dessa parceria, foi assinada em novembro de 1985 a *Declaração de Iguazu*, tratando a respeito da confiança em assuntos nucleares e de não-proliferação; em julho de 1986, firma-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina, baseado nos princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria. Em novembro de 1988, é firmado o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento*, criando um *espaço econômico comum*, acordo que antecedeu o Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que criou o Mercosul (BARBOSA, 2001, p. 36).

2. Bases metodológicas: por uma proposta *transdisciplinar e plurimetodológica*

No campo das ciências sociais, os objetos de pesquisa têm fronteiras cada vez menos definidas (SOUSA SANTOS, 1989, p. 34). Ao mesmo tempo, é sabido que as pesquisas em Geografia Política se desenvolvem num amplo e dinâmico campo multidisciplinar, no interior do qual advogar exclusividade sobre este ou aquele tema pode resultar em graves equívocos e mutilações que podem comprometer a qualidade final do trabalho em qualquer área (COSTA, 1992, p. 263).

O presente trabalho aparece como testemunha dessa conclusão. Os objetivos propostos nesta pesquisa não seriam conquistados – ou seriam apenas parcialmente atingidos – sem o desenvolvimento de uma abordagem transdisciplinar que envolvesse a

Geografia Política, a Teoria das Relações Internacionais e a Ciência Política. Tal postura, portanto, não admite mais a exclusividade metodológica.

Diante do exposto, procurou-se desenvolver ao longo da pesquisa a pluralidade metodológica¹², entendida como postura que *“admite múltiplas verdades (embora elas tenham sujeitos e conseqüências diferenciados), e que – mantendo a sua lógica ou coerência de pensamento – dialoga sem preconceitos com interpretações variadas.”* (VESENTINI, 2003, p. 112). Assim, na elaboração deste estudo, foram empregados diferentes procedimentos metodológicos¹³.

Inicialmente se fez necessária a realização de um levantamento bibliográfico, dando-se ênfase a três dimensões: primeiro, a dimensão histórica, representada por clássicos da literatura que abordam temas ligados à guerra e às Relações Internacionais; segundo, a dimensão teórica do processo de globalização e regionalização, representada por obras, especialmente ligadas à Geografia Política, que discutem as transformações espaciais contemporâneas; e por fim, a dimensão teórica das políticas de Estado e o emprego das Forças Armadas no cenário geopolítico atual, caracterizado pela ampliação das chamadas “novas ameaças”.

Um outro procedimento metodológico envolveu a coleta e a organização de dados e informações relacionadas ao tema, e posterior análise do material. Esse material, coletado como fontes primárias, compreendeu tratados e acordos regionais, discursos de autoridades em Defesa da América do Sul, Políticas de Defesa dos países do subcontinente, dispositivos constitucionais, etc.

Um terceiro procedimento metodológico, de caráter empírico-indutivo, envolveu a análise do conteúdo discursivo de entrevistas realizadas e questionários aplicados a autoridades no assunto (comandantes militares, adidos militares do Brasil em países da América do Sul, especialistas em Defesa e Segurança Nacional, diplomatas, etc.). Os trechos selecionados tiveram como função principal contribuir para a compreensão das transformações políticas ocorridas nos países da América do Sul e a conseqüente alteração

¹² Para Boaventura de Sousa Santos, “quanto mais precária e provisória se tornou a verdade, mais difícil e arriscado se tornou o caminho para obtê-la.” Logo, “se não há um caminho real para aceder à verdade, todos devem ser tentados na medida do possível. Daí o pluralismo metodológico” (SOUSA SANTOS, 1989, p. 74)

¹³ Esses procedimentos metodológicos se referem tanto ao emprego de métodos de pesquisa como métodos de interpretação (MORAIS e COSTA, 1999, p. 27)

de suas políticas de Defesa e Segurança, além de juntar elementos sobre a situação atual e perspectivas das Forças Armadas na região. As informações extraídas dessas entrevistas, junto aos elementos oriundos de outros procedimentos metodológicos, serviram de base para a elaboração dos quatro diferentes cenários de emprego das Forças Armadas na América do Sul, descritos no capítulo seguinte.

Um quarto procedimento se refere à análise comparativa realizada ao longo de todo o trabalho de investigação. Essa comparação se constituiu no estabelecimento de um paralelo entre o modelo de integração europeu e o sul-americano. Na análise comparativa de cada uma das dimensões envolvidas no processo de integração regional (o sistema internacional, as políticas estatais e as ameaças aos Estados nacionais), considerou-se o modelo europeu como a forma mais acabada de regionalização, sendo a sua estrutura usada aqui como parâmetro de integração regional. Para o êxito desse procedimento, fez-se necessário um estudo do processo de integração europeu, dando-se ênfase às questões relacionadas a políticas de Defesa e Segurança.

Por fim, foi utilizado o procedimento hipotético-dedutivo na elaboração de quatro diferentes cenários geopolíticos. Sobre cada um desses cenários foram elaboradas propostas de emprego das Forças Armadas, considerando-se as características e tendências geopolíticas de cada um. A elaboração desses cenários se constitui num esforço de aplicar diferentes métodos de interpretação da Teoria das Relações Internacionais a uma mesma realidade geográfica.

Apesar da diversidade de métodos de interpretação aplicados, durante todo o trabalho destaca-se a opção pelo método construtivista¹⁴. A adoção de métodos qualitativos para a elaboração de cenários geopolíticos exige constante vigilância epistemológica

¹⁴ O construtivismo não é considerado mais uma teoria das Relações Internacionais, mas uma perspectiva, uma *“tentativa, mesmo que tímida, de construção de uma ponte entre as intensamente separadas filosofias da ciência social positivista/materialista e idealista/interpretativista.”* (ADLER, 1999, p. 206). Para os construtivistas, as identidades e os interesses das unidades políticas, inclusive os conceitos de nação e soberania, por exemplo, não são dados, mas construídos socialmente, e como tais, são realidades passíveis de mudanças. Para eles, as identidades – que possuem caráter mutável ao longo dos tempos - constituem os interesses e as ações do ator. Para o construtivismo, a institucionalização é dada por meio da consolidação de práticas sociais, derivadas de expressões coletivas. A configuração institucional coloca-se, portanto, como instância máxima da materialização de valores compartilhados.

perante, por exemplo, a tentação do *profetismo* (SOUSA SANTOS, 1989, p. 74). Para evitar essa armadilha, procurou-se na medida do possível utilizar métodos objetivos de quantificação a partir de dados empíricos coletados.

Percebem-se ainda, ao longo de todo estudo, traços do método dialético: os elementos componentes dos cenários foram analisados numa perspectiva relacional, isto é, a relação entre eles se constituiu fator de determinação mútua dos elementos estudados (ameaças e oportunidades).

Do ponto de vista metodológico, cabe ainda aqui ressaltar dois elementos que consideramos chaves para a condução dos argumentos deste trabalho. O primeiro diz respeito a uma definição própria, de acordo a nossa proposta de trabalho, dos conceitos de Defesa e Segurança. O segundo elemento que consideramos chave é a necessidade de se estabelecer a América do Sul como “Comunidade de Segurança”.

Segurança e Defesa são termos que têm sido empregados com diferentes sentidos no campo das Ciências Sociais, e em alguns casos possuem o mesmo significado. No presente trabalho, Defesa e Segurança possuem significados próprios. Consideramos Defesa o conjunto de ações relacionadas a conflitos territoriais clássicos. Ela pressupõe a relação entre Estados em um sistema internacional anárquico, realizada à sombra da guerra. As unidades políticas possuem apenas os seus meios (ou um grupo aliado – defesa coletiva) para se defender. A Defesa está sempre relacionada ao que é visto como externo, como estrangeiro. Nesse caso, Defesa e Política Externa estão intimamente relacionados. O emprego das Forças Armadas em questões de Defesa pressupõe, em primeiro lugar, uma Política Externa clara (FERREIRA, 1988, p. 121/2).

Por Segurança entendemos um conjunto de ações que visam a solucionar questões relacionadas ao cumprimento de ordens pré-estabelecidas e que, portanto, envolvem algum tipo de governança. Já não é mais a anarquia que impera no espaço em que as questões de Segurança são discutidas, daí a idéia de estabelecimento de “Comunidades de Segurança”. Segurança sugere a cooperação entre unidades que compõem determinada comunidade de interesses, por meio da “internalização” de ameaças compartilhadas.

A concepção de uma *Comunidade de Segurança* entre Estados pressupõe da parte destes a convicção de que já não mais se combaterão mutuamente (DEUTSCH, 1966, p. 25). O temor em relação à anarquia, e conseqüentemente o temor da possibilidade de guerra

entre os países de comunidade, seria a motivação mais significativa para a integração política entre os Estados. Assim, uma comunidade de segurança pode ser descrita como região onde os conflitos tenham sido suprimidos mediante a integração (VAZ, 2002, p. 28). Em outras palavras, uma comunidade de segurança pressupõe o estabelecimento de uma ordem, na qual a relação entre os países que a compõem já não mais ocorreria à sombra da guerra.

I. CAPÍTULO II – DIFERENTES MÉTODOS DE ANÁLISE E CENÁRIOS GEOPOLÍTICOS¹

1. A necessária construção de cenários geopolíticos

Pensar políticas militares² pressupõe estabelecer cenários geopolíticos, horizontes estratégicos. Como discutir estrutura e emprego das Forças Armadas sem uma visão – mesmo que parcial – dos acontecimentos e das tendências que envolvem as questões de Defesa e Segurança, internas e externas. Torna-se necessário estabelecer modelos analíticos que buscam tornar a realidade inteligível.

Entendemos que, para a construção desses cenários, deve-se levar em consideração a análise dos interesses geopolíticos, da percepção de interdependência e de compartilhamento de ameaças e da condição e predisposição das unidades políticas de enfrentar, isolada ou conjuntamente, essas ameaças. Consideramos que, estabelecida a escala dos territórios envolvidos, pode-se mais facilmente delimitar o “horizonte estratégico”³ que norteará as políticas de Defesa e Segurança.

A construção de cenários geopolíticos e, conseqüentemente, a definição de um horizonte estratégico para o subcontinente é de fundamental importância para se responder a seguinte questão: qual deve ser a escala territorial prioritária para políticas de Defesa e Segurança nos países sul-americanos – nacional, regional, continental ou global?

¹ Entendemos cenários geopolíticos como construções teóricas, fruto da sistematização de teorias geográficas, políticas e das relações internacionais. Tais construções visam, neste trabalho, a contribuir analiticamente para o estabelecimento de Políticas de Defesa e Segurança, orientando, conseqüentemente, o emprego das Forças Armadas nos países sul-americanos.

² Utilizaremos a expressão “políticas militares” quando nos referirmos às políticas que envolvam questões de Defesa e Segurança. A diferença entre Defesa e Segurança está descrita de forma mais aprofundada no Capítulo IV.

³ A definição de um horizonte estratégico pressupõe a elaboração de um panorama sobre um determinado espaço de interesses a partir da percepção integrada de um conjunto de atores, acontecimentos e fatores para a compreensão da situação estratégica no que se refere ao estabelecimento de políticas de Defesa e Segurança.

1.1. Quatro cenários propostos

Diferentes cenários geopolíticos podem ser projetados para um país ou grupo de países, dependendo do método de interpretação aplicado, ou seja, do paradigma das Relações Internacionais adotado.

O presente capítulo pretende analisar os possíveis cenários geopolíticos para a América do Sul com base em quatro diferentes paradigmas ou métodos de interpretação: realista, neo-realista, construtivista e idealista.

Os cenários apresentados neste capítulo são, portanto, produtos de uma sistematização do pensamento de diferentes correntes da Teoria das Relações Internacionais, aplicados em diferentes bases territoriais. Ao longo deste trabalho pode-se perceber que cada método de interpretação tende a se adequar a determinada escala territorial. Assim, por exemplo, os realistas trabalham com a base territorial dos Estados nacionais; os construtivistas, com bases territoriais supra-estatais; os adeptos da teoria da interdependência (neo-realistas e neo-liberais) tendem a usar bases territoriais continentais; e os idealistas trabalham com bases a-territoriais, ou de base global. Desta forma, cada um dos modelos de análise apresenta a escala territorial prioritária para o estabelecimento de políticas de Defesa e Segurança dos países sul-americanos, respectivamente – nacional, regional, continental ou global.

De maneira sumária, os modelos propostos podem ser assim descritos: o cenário clássico-nacional caracteriza-se pela manutenção do *status quo* territorial e baseia-se em idéias estatocêntricas dos teóricos realistas. O cenário construtivista-regional baseia-se nas idéias construtivistas que incluem interdependência simétrica (positiva)⁴, cooperação regional e constituição de *Comunidades de Segurança*. O cenário hegemônico-hemisférico baseia-se nas idéias neo-realistas e neo-liberais da interdependência e da possibilidade de se estabelecer cooperação internacional no campo da Segurança, mesmo entre unidades políticas assimétricas.

⁴ Dois países possuem interdependência simétrica quando uma mudança ocorrida no país A provocar uma alteração previsível no país B, e vice-versa. Para Karl Deutsch, “caso uma mudança ocorrida no país A se tenha demonstrado vantajosa lá, e se for acompanhada por uma mudança vantajosa no país B, e se às mudanças que são ruins para A se seguirem mudanças que são ruins para B, e vice-versa, então pode-se falar de uma interdependência positiva.” (DEUTSCH, 1982, p. 284).

E, por fim, o cenário idealista-global, fundamentado na construção de arranjos de segurança global, de acordo com o ideário kantiano da *Paz Perpétua*.

2. Cenário Clássico-nacional

“São os interesses, e não as idéias, que dominam de modo direto as ações dos homens”.

Hans J. Morgenthau

“O mundo diminuiu, mas as nações ainda não se aproximaram”.

Henry Kissinger

Denominamos de clássico-nacional o cenário geopolítico dominante em toda a História Contemporânea. Sua origem remonta à consolidação da própria idéia de Estado Moderno. Apesar de todas as mudanças ocorridas nas Relações Internacionais – em especial a percepção de interdependência crescente, fruto do desenvolvimento tecnológico dos transportes e das comunicações nesse período, e a conseqüente contração relativa do tempo e do espaço – a quase totalidade das Políticas de Defesa e Segurança e, conseqüentemente, as estruturas militares, continuam montadas de acordo com esse cenário.

Os fundamentos teóricos deste cenário se baseiam nas idéias clássicas de Maquiavel, Hobbes e Clausewitz. Os princípios que regem a teoria realista de análise das relações internacionais se encontram na obra, *Politics among Nations*, de Hans J. Morgenthau, publicada em 1948 (MORGENTHAU, 2003). Para Morgenthau, *“A política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder. Sejam quais forem os fins da política internacional, o poder constitui sempre o objetivo imediato”*. (Idem, p. 49). Tal percepção valoriza sobretudo a dimensão militar do poder: *“o poder nacional depende do grau de preparação militar.”* (Idem, p.237).

De acordo com a concepção realista, o sistema internacional configura-se como estrutura anárquica e conflitiva. Não existindo um poder central com o monopólio da violência, há, na verdade, um estado de natureza, ou seja, *“um estado de violência e de ausência de regras e princípios éticos e jurídicos universalmente aceitos, o que obriga cada Estado a prover os seus próprios recursos para sobreviver, recorrendo, se for o caso, inclusive ao uso da força ou da violência.”* (BEDIN, 2000, p. 68).

O texto a seguir resume traços da percepção realista das relações internacionais:

No mundo contemporâneo cada Estado tem sua geografia delimitada por fronteiras, com um território fechado, apresentando populações com espíritos e vontades diferentes e próprias (...). Mantém-se, porém, uma característica fundamental: a visão conspirativa da história, quando cada governo raciocina como se o seu vizinho pudesse se converter, a qualquer instante em inimigo (...). Este tipo de pensamento, como se pode notar, parte da constatação de que todo vizinho, por menor e mais afável que seja, pode, um dia, transformar-se de amigo em inimigo. Portanto, há necessidade de as fronteiras estarem permanentemente protegidas (...) (MIYAMOTO, 2003, p. 4).

Neste cenário, o Estado-nação é o ator central. As relações internacionais são essencialmente interestatais e ocorrem à sombra da guerra, em um eterno jogo de poder, onde “*As unidades políticas esforçam-se por impor sua vontade umas às outras*” (ARON, 1982, p. 127). Segundo Aron, as unidades políticas são rivais porque, em última análise, elas só podem contar consigo mesmas (Idem, p. 128). Portanto, a guerra só tem sentido se pensada a partir dos Estados nacionais, dentro de um sistema internacional anárquico. Assim, toda política, toda estratégia e, conseqüentemente, todo emprego das Forças Armadas devem ter como objetivo último o interesse nacional, representado pela ampliação do poder nacional e defesa de sua soberania.

De acordo com o cenário clássico, a defesa do *status quo* territorial⁵ é o objetivo militar por excelência. A idéia de uma *Comunidade de Segurança*, além dos limites dos territórios nacionais, deve ser vista com restrições, pois se acredita que, em um sistema internacional anárquico, a cooperação no campo da Defesa ocorre sempre revestida de hipocrisia. Neste cenário, a idéia de Segurança está intimamente vinculada à de Defesa, entendida enquanto a luta do Estado por seus interesses soberanos através dos meios militares.

2. 1 - Críticas ao paradigma realista

As alterações ocorridas nas relações internacionais nas últimas décadas, especialmente a expansão de ameaças transnacionais, têm posto o cenário clássico-nacional sob forte crítica. Os

⁵ Entendido pelos realistas como a manutenção do modelo de soberania territorial de base nacional.

críticos defendem a idéia de que o paradigma realista já não faz mais sentido em um mundo cada vez mais interdependente. “*Com a expansão dos problemas comuns da humanidade(...), já não é mais possível continuar a enxergar o cenário mundial somente como um jogo de xadrez entre os Estados nacionais*” (VESENTINI, 2003, p. 109/10).

A degradação ambiental, por exemplo, produz uma complexidade que é insuficientemente explicada pelas teorias dos atores estatais racionalmente unitários (DABELKO, 1998, p. 42).

Outras críticas podem ser apresentadas:

Em primeiro lugar, esse paradigma só toma em consideração a noção de poder e negligencia as outras variáveis sociais. Por isso, a definição de política que nos propõe, por exemplo, Hans Morgenthau, é demasiado estreita e unilateral (...). Em segundo lugar, o conceito de poder trabalhado pelo paradigma realista está mal-definido e seu emprego é demasiado vago (...) Em terceiro lugar, o conceito de interesse nacional, definido em termos de poder, presta-se à discussão, pois não existe um interesse nacional fácil e objetivamente determinável (...) Em quarto lugar, a teoria realista assenta-se, antes de mais nada, numa visão das relações internacionais limitada à configuração dessas relações nos séculos XVIII e XIX, em que o sistema internacional era relativamente homogêneo e os atores internacionais eram efetivamente apenas os estados-nações (BEDIN, 2000, p. 136/7).

I. 2.2 - O cenário clássico-nacional na literatura geopolítica sul-americana.

O pensamento geopolítico das últimas décadas na América do Sul se desenvolveu de acordo com as concepções do cenário clássico-nacional. Assim os temas das principais obras – quase sempre escritas por militares⁶ – variaram entre as ameaças das fronteiras vivas até a construção de uma potência regional. A postura *estatocêntrica* dessa literatura pode ser resumida na frase do general brasileiro Golbery do Couto e Silva: “*não haverá geopolítica brasileira, que tal nome mereça, sem que se considere, de fato, o Brasil como centro do universo.*” (COUTO E SILVA, 1981, p. 177).

⁶ Tradicionalmente, os Estados-Maiores no subcontinente têm preferência por este cenário.

Os realistas não descartam as possibilidades de conflitos armados nos moldes clássicos. São apresentados como exemplos antigos contenciosos: Brasil x Argentina, Argentina x Chile, Chile x Bolívia, Peru x Equador, e outros. Dentre esses casos, merece destaque a relação Brasil x Argentina. De acordo com a percepção clássica, permaneceria ainda no imaginário de ambas as populações, especialmente entre os militares, algumas rixas: de um lado os argentinos, “ameaçados” pelo “caráter expansionista” do Brasil e o “eterno” sonho deste de ser potência regional; do outro, os brasileiros, incomodados com a “pretensão de superioridade” dos argentinos no subcontinente. A manutenção da percepção de ameaça recíproca não descartaria a possibilidade de conflitos armados entre os dois países.

Esta ainda é a postura predominante no pensamento militar na América do Sul. A manutenção da lógica realista na América do Sul pode ser encontrada nas políticas de Defesa e Segurança de seus países. Apesar das tentativas de integração regional, *“as forças armadas do continente nunca descartaram como principal foco de seu planejamento de defesa o conflito com países vizinhos.”* (RUDZIT, 2003, p. 185).

A postura clássica no trato das questões de Defesa e Segurança⁷ tem dificultado o desenvolvimento de uma cooperação maior entre os militares na América do Sul. Apesar dos avanços nos arranjos de cooperação regional, os realistas colocam sempre em primeiro lugar a *“defesa de seus interesses nacionais, ou seja, de seus Estados como entidades soberanas”* (MIYAMOTO, 2000, p. 8). De acordo com essa percepção, a visão conspirativa que durante anos serviu de bússola, orientando o estamento militar dos países sul-americanos, não foi eliminada. *“Daí as reticências para que as Forças Armadas sejam efetivamente integradas”* (Idem, p. 23).

De acordo com essa visão realista, a cooperação entre países não é descartada, porém ela não altera a prioridade das políticas nacionais e a busca dos próprios interesses particulares. Sendo assim, *“ainda é cedo para se fazer uma cooperação militar, porque a idéia do nacional ainda é sobejamente acentuada, e as políticas dos Estados nacionais têm sido privilegiadas”* (MIYAMOTO, 2000b, p. 28). Desta forma, os limites entre cooperação regional e competição entre Estados ainda não estão claros⁸.

⁷ De acordo com essa percepção, as questões de Segurança se confundem com as de Defesa, não se admitindo, nesse caso, a idéia de Segurança compartilhada: *“se tivéssemos a segurança absoluta de um Estado, todos os demais estariam em insegurança absoluta.”* (MIYAMOTO, 2003, p. 6).

Como será visto em capítulos posteriores, é possível prever a resistência dos militares do subcontinente ao avanço da dimensão militar do processo de integração regional. Primeiro porque, dentre as suas principais características, o militar tende a ser realista, conservador e de visão *estatocêntrica*⁹. Isso explica por que são os militares os maiores defensores de uma visão clássica de Defesa e Segurança. Em segundo lugar, mas não menos importante, porque os militares ainda dispõem de grande autonomia na região.

3. Cenário construtivista-regional

“É necessário penetrar nos motivos e nos meios que formaram a União Helvética, a União Belga e especialmente a União Germânica. Ver-se-á que aqueles motivos e aqueles mesmos meios são suficientes para formar uma sociedade ainda maior”.

Abbé de Saint-Pierre

O estabelecimento do presente cenário deriva da combinação de diferentes idéias de pensadores que abordam as Relações Internacionais sob uma ótica denominada *Construtivismo*. O Construtivismo não é considerado mais uma teoria das Relações Internacionais, mas uma

⁸ Esse parece ser o caso do major paraguaio Fabio Gonzalez, quando analisa a situação das Forças Armadas no âmbito da integração do Mercosul. Para ele deve-se, “*obter dessa situação a maior vantagem para o nosso país e ceder o menos possível (...) É óbvio, em consequência, a necessidade de dispor nossas Forças Armadas de um projeto próprio, em termos realista, inteligente e criativo. Isto não significa desconhecer a necessidade de integração para fortalecer nossas possibilidades industriais e comerciais, estar alerta para ganhar o mais possível e perder o menos e estar em condições de competir como os demais países*” (sic). (GONZALEZ, 1998, p. 5).

⁹ Na obra *O Soldado e o Estado*, Samuel Huntington resume a ética militar. Pare ele, “*A ética militar enfatiza a imutabilidade, a irracionalidade, a fraqueza e a maldade da natureza humana. (...) Aceita o Estado-nação como a forma mais alta de organização política e reconhece a constante probabilidade de guerra entre países. Destaca a importância do poder nas relações internacionais e adverte contra os perigos da criação e da manutenção de Forças Armadas fortes. (...) Desse modo, a ética militar é pessimista, coletivista, historicamente influenciada, orientada para o poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista em sua visão da profissão militar. É, em suma, realista e conservadora.*” (HUNTINGTON, 1996, p. 96-7).

perspectiva, uma tentativa de construção de uma ponte entre o realismo e o idealismo. Desta forma o Construtivismo “*Não é anti-liberal ou anti-realista por convicção; não é pessimista ou otimista por vocação.*” (ADLER, 1999, p. 206).

Devemos estabelecer desde já, para a construção de cenários geopolíticos, a diferença de percepções dos construtivistas em relação aos idealistas e realistas. Diferente dos idealistas, que defendem a hipótese de um caminho que conduz ao fim da luta de poder entre unidades políticas, o construtivismo não descarta a noção de interesses, poder, fronteiras e conflitos territoriais. Assim, os adeptos da interdependência não são necessariamente idealistas. Apesar de perceber como positiva a interdependência simétrica, e apesar de suas análises jogarem mais luz sobre os processos de cooperação, não descartam de maneira alguma as situações conflitivas. (WILHELMY, 1988, p. 75).

Por outro lado, os construtivistas se afastam dos *realistas* quando concordam com a possibilidade de estabelecimento de canais positivos entre comunidades políticas, constituindo uma realidade intersubjetiva, que existe e persiste graças à comunicação social. “*O mundo social é intersubjetivo porque nós vivemos nele compreendendo os outros e sendo compreendido por eles*” (ADLER, 1999, p. 213). Para o Construtivismo, a institucionalização é dada por meio da consolidação de práticas sociais, derivadas de expressões coletivas. A configuração institucional coloca-se, portanto, como instância máxima da materialização de valores compartilhados.

Para os construtivistas, as identidades e os interesses das unidades políticas, inclusive os conceitos de nação e soberania, por exemplo, não são dados, mas construídos socialmente e, como tais, são realidades passíveis de mudanças. Se a realidade internacional é socialmente construída, então as guerras também são socialmente construídas. Desta forma podemos descrever o construtivismo como “*conjunto de lentes paradigmáticas através das quais observamos todas as realidades socialmente construídas, as ‘boas’ e as ‘más’*” (Idem, p. 224).

Para a sua elaboração do presente cenário, destacamos como de fundamental importância as idéias construtivistas desenvolvidas por Karl Deutsch sobre integração, interdependência positiva e, principalmente, “Comunidade de Segurança”. Com base nesses três aspectos, procuraremos estruturar o cenário regional construtivista.

3. 1 - Bases para um cenário construtivista regional

O desenvolvimento tecnológico das últimas décadas, especialmente nas áreas dos transportes e das comunicações, tem encurtado distâncias, aumentado a *interdependência* e o processo de *integração* e, em muitos casos, aproximado povos¹⁰.

Em decorrência de uma crescente interdependência internacional, os Estados nacionais tendem a buscar a reconstrução do poder em nível mais elevado, “*nível este que viabiliza, até certo ponto, o controle dos fluxos globais de riqueza, informações e poder.*” (CASTELLS, 2001, p. 311). Daí decorre o processo de Regionalização¹¹: a necessidade de integração e o conseqüente surgimento de novas unidades políticas do sistema internacional que ocupam um lugar no nível entre os Estados e o global: os blocos regionais supranacionais. A construção desses novos arranjos regionais parecem adequados, diante de um modelo de Estado¹² que se apresenta como unidade política pequena demais para o tratamento cabal de alguns fenômenos¹³ que se impõem em nível supranacional (AMARAL, 2002, p. 87-8).

De acordo com as idéias construtivistas de Karl Deutsch, os processos de integração regional nos quais a interdependência se mostra simétrica (positiva)¹⁴, tende a desenvolver, dentro de um território, um ‘sentido de comunidade’. Neste caso, estão dadas as condições para a construção de novas comunidades para além das fronteiras nacionais.

¹⁰ Em discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1976, o então Secretario de Estado norte-americano Henry Kissinger afirmou que “*o mundo diminuiu, mas as nações ainda não se aproximaram*”. (Deutsch, 1968, p. 283). A questão levantada por Kissinger parece se referir àquilo que Deutsch denomina de interdependência assimétrica. Pois como afirma Raymond Aron, “*o vizinho tende a se tornar um inimigo ou então um ‘aliado permanente’.*” (ARON, 1982, p. 157).

¹¹ A Regionalização é aqui entendida como processo de relação internacional que tende a consagrar as regiões supra-estatais (União Européia, América do Sul, por exemplo) enquanto novas unidades políticas e agentes das Relações Internacionais.

¹² Para Paul Kennedy, o Estado “parece não apenas estar perdendo o controle e a integridade, mas também parece ser o tipo errado de unidade para enfrentar as circunstâncias mais novas. Para alguns problemas, é uma unidade demasiado grande para operar com eficiência, para outros, é pequeno demais. Em conseqüência, há pressões para uma ‘redistribuição da autoridade’”. (KENNEDY, 1993, p. 129).

¹³ Trata-se de aspectos relacionados à interdependência, tais como, Defesa, Segurança, comércio e meio ambiente.

¹⁴ Karl Deutsch chama de interdependência simétrica ou positiva a situação em que uma mudança ocorrida no país “A” provoca uma alteração previsível no país “B” e uma modificação no país “B” produz um efeito tão grande no país “A” quanto o que aquela alteração ocorrida no país “A” produziu no país “B” (DEUTSCH, 1982, p. 284).

3. 2 - A idéia de *Comunidade de Segurança*

A elaboração de um cenário construtivista-regional se confunde com a própria idéia de construção de uma *Comunidade de Segurança*. A idéia de comunidade está diretamente vinculada ao sentido de integração. Por integração Karl Deutsch entende a obtenção, dentro de um território, de um ‘sentido de comunidade’, onde os indivíduos de um grupo crêem que os problemas sociais comuns podem e devem ser resolvidos por procedimentos institucionalizados, sem recorrer à coerção física em grande escala (DEUTSCH, 1966, p. 25). Assim, a motivação mais significativa para a integração política entre os Estados seria o temor de anarquia ou de guerra entre eles (VAZ, 2002, p. 28).

Uma *Comunidade de Segurança* se estabelece quando determinada região supranacional passa a controlar ou suprimir os conflitos no seu interior. Nela, existe a convicção real de que seus membros não combateriam entre si com meios físicos: “*Se todo o mundo estivesse integrado como uma comunidade de segurança, a guerra seria automaticamente eliminada*” (DEUTSCH, 1966, p. 25).

Aqui está a característica marcante da perspectiva construtivista. “*A noção de Karl Deutsch de comunidades de segurança – grupos de pessoas que compartilham valores, responsabilidades (um ‘sentimento de nós’) e confianças mútuas - se aproxima da idéia da intersubjetividade*” (ADLER, 1999, p. 213).

Sob essa perspectiva, a integração regional conduz os Estados a procedimentos compartilhados, criando arranjos (políticos, jurídicos, sociais, etc.) de tal maneira que a idéia de anarquia que antes imperava na região passa a dar lugar à cooperação entre as unidades, possibilitando jogos de soma positiva. Se a anarquia nas relações entre Estados em um determinado sistema internacional é fruto da qualidade soberana das unidades componentes, o seu esmaecimento reflete a redução do poder soberano desses países.

Essa percepção conduz a uma pergunta instigante: Estariam os Estados, no interior de alguns blocos regionais, abrindo mão de parte de suas soberanias em nome do fim da anarquia? Uma resposta positiva pressupõe a superação do próprio modelo moderno de Estado e de seus princípios fundamentais: a soberania e a territorialidade.

3. 3 - Condições para a construção de uma *Comunidade de Segurança*

A condição de vizinhança ou de proximidade geográfica entre países não é suficiente para se pensar o estabelecimento de uma *Comunidade de Segurança*. Numa perspectiva construtivista, existem alguns pré-requisitos que vão desde as questões de identidades culturais¹⁵ até o grau de desenvolvimento socioeconômico do bloco de países integrantes.

Outro pré-requisito para a formação de uma *Comunidade de Segurança* é, segundo Karl Deutsch, a existência, no seu interior, de uma interdependência simétrica ou positiva. Assim, “*uma interdependência positiva forte tende a dar sustentação à solidariedade; uma interdependência negativa forte tende a promover conflitos.*” (DEUTSCH, 1982, p. 284). Este pré-requisito reforça a idéia de que uma condição geral mínima para o estabelecimento de um mecanismo comum de Defesa é que os Estados-membros devem possuir níveis semelhantes de desenvolvimento sócio-econômico.¹⁶

Com base em um sentimento de pertença e de interdependência simétrica (positiva), o estabelecimento de uma *Comunidade de Segurança* surge concomitantemente a uma rede de governança regional. Admitir uma *Comunidade de Segurança* significa, portanto, aceitar a idéia de que é possível enxergar algum tipo de ordem entre suas unidades constitutivas.

3. 4 - O fim da ‘anarquia’ entre os países sul-americanos?

Considerando-se as características do subcontinente (Conforme Capítulo III), pode-se afirmar que a América do Sul preenche os pré-requisitos para constituir uma *Comunidade de Segurança*. Em primeiro lugar, a condição de vizinhança dos países sul-americanos está entre as

¹⁵ Até mesmo entre realistas, defende-se a idéia de que o cimento de integração dos países em blocos regionais tem base cultural comum. Para Samuel Huntington, os processos atuais de integração só terão êxito se abarcarem um grupo de países de mesma civilização. Para ele “as regiões são a base para a cooperação entre os estados, unicamente na medida em que a geografia coincida com a cultura”, e conclui, “as alianças militares e as associações econômicas requerem a cooperação entre os seus membros, a cooperação depende da confiança e a confiança brota mais facilmente de valores e cultura em comum” (HUNTINGTON, 1996, P. 161).

¹⁶ No artigo “*Mecanismo de Defesa Comum na América do Sul: Realidade e Perspectiva*” (In Revista Política e Estratégia. Vol. VI, Nr 3, Jul-Set 1988), Oliveiros Ferreira critica os modelos de Defesa até então adotados no continente americano, como por exemplo o TIAR.

mais tranquilas do mundo: o último grande conflito territorial aconteceu há quase um século e os atuais contenciosos fronteiriços podem ser resolvidos pela via pacífica. Em segundo lugar, a América do Sul, como parte da América Latina, apresenta traços de identidade cultural comum¹⁷. Por fim, pode-se afirmar que os países do subcontinente possuem níveis de desenvolvimento sócio-econômico relativamente semelhantes.

Diante desse panorama, é possível afirmar que a América do Sul “*está caminhando para uma comunidade de segurança*” (RUDZIT, 2003, p. 201). Desta forma, a lógica de busca pela Segurança por meios próprios, de forma isolada, começa a perder espaço entre os países sul-americanos. Com isso, “*análises sobre perspectivas nos campos políticos e econômicos deixaram de ser feitas centradas única e exclusivamente por países, dando lugar a perspectivas englobando a América do Sul como um todo*” (Idem, p. 186).

O processo de integração regional no subcontinente parece conduzir a uma aproximação estratégica cada vez maior entre os países sul-americanos, reduzindo a possibilidade de conflitos entre os mesmos. Essa característica parece confirmar a tese de Raymond Aron vista anteriormente de que “*o vizinho tende a se tornar um inimigo ou então um ‘aliado permanente’.*” (ARON, 1982, p. 157).

A interação e o conhecimento recíproco cada vez maior entre as populações do bloco induz confiança mútua e se constitui em importante fator de redução dos conflitos armados, pois, como já observou Aron, “*o desconhecimento do semelhante que há em todo estrangeiro é uma das raízes sociais e psíquicas da distância entre as coletividades – isto é, das guerras*”.(Idem, p. 461).

No caso da América do Sul, a ameaça do “vizinho inimigo”, que dominava o imaginário coletivo, já não seria mais fator de eclosão de guerras. Desse novo sentimento “*resulta um natural decréscimo (...) das razões para o preparo militar condicionado pelo cenário regional*” (FLORES, 1992, p. 99). Por meio da confiança mútua, são construídas as bases de um novo paradigma no campo militar. Tal paradigma deve conduzir ao estabelecimento de uma política

¹⁷ Para Samuel Huntington, a América Latina constitui uma civilização própria. Ele apresenta dois motivos principais que nos diferenciam da civilização ocidental: “*A civilização latino-americana incorpora culturas indígenas, que não existiram na Europa, foram efetivamente eliminadas na América do Norte (...) A evolução política e o desenvolvimento econômico latino-americanos se diferenciaram muito dos padrões que prevaleceram nos países do Atlântico Norte.*” (HUNTINGTON, 1994, p. 52).

regional de Segurança e Defesa¹⁸, que não deve ser entendida apenas como conjunto de interseções das vontades nacionais de cada um dos países da região. Vai além dessa visão. Pressupõe um novo espectro de decisão estratégica que, sem anular as políticas militares nacionais, possibilita pensar as questões de Segurança e Defesa a partir da região, na sua totalidade, determinando reformulações doutrinárias e alterações organizacionais.

Dentre essas reformas e alterações devem-se incluir formação e treinamento de efetivos militares, distribuição de unidades no território, meios empregados e indústria bélica, entre outros. Esse novo paradigma pressupõe, portanto, uma nova doutrina de emprego das Forças Armadas no âmbito regional. No caso europeu, são destacados três pontos principais¹⁹: Cooperação entre as Forças; interoperacionalidade dos meios; e reforço potencial tecnológico.

3. 5 - O novo paradigma de Defesa e a reação dos militares

É natural se esperar que o cenário construtivista-regional encontre forte resistência entre os militares da região. Como já foi visto, essa reação tem origem sociológica. Samuel Huntington cita como uma das principais características da ética profissional militar o primado do Estado-nação. Para o autor, a profissão militar depende da existência de Estados-nação em competição. *“O militar, conseqüentemente, tende a admitir que o Estado-nação é a forma suprema de organização política. A justificativa para a manutenção e o emprego de força militar está nos fins políticos do Estado.”* (HUNTINGTON, 1996, p. 82/3).

¹⁸ Pelo Tratado de Maastricht, assinado em 1992, a União Européia criou a sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Como seu próprio nome sugere, além de propor políticas externas comuns, a PESC se constitui em um instrumento pelo qual os países europeus passam a pensar as questões de Segurança e de Defesa em termos coletivos, através da Política Européia de Segurança e de Defesa (PESD). Com a criação da PESD, a União Européia buscou *“dispor de capacidade de ação autônoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais”* (Declaração do Conselho Europeu de Colônia sobre o reforço da política europeia comum de segurança e defesa; <http://europa.eu.int>, em 05/03/03). Esta autonomia no campo militar significa para a União Européia a capacidade de tomar decisões e conduzir operações militares no campo das relações internacionais de forma independente para o bloco.

¹⁹ No caso europeu, já em 1988, essas reformulações são asseguradas pelo Conselho de Defesa e Segurança (DEFARGES, 1999, p. 202).

Portanto, considerando que as *“Forças Armadas são instituições que necessitam um tempo próprio para atualizar doutrinas e procedimentos, e também para se adaptar a mudanças de postura”*²⁰, é de se esperar que, na opinião dos militares, a aproximação dos países sul-americanos nos campos da Defesa e da Segurança não deva ultrapassar o nível da cooperação. Qualquer tentativa de integração, como o estabelecimento de uma política de defesa comum para o subcontinente, não deverá ser bem vista.

3. 6 - Uma *Comunidade de Segurança* sul-americana: o cenário dos diplomatas?

O cenário construtivista-regional, diferente do que acontece em relação aos militares, encontra respaldo em muitos discursos de políticos, empresários e diplomatas na região. A seguir serão apresentados dois exemplos que ilustram tal postura.

Em discurso realizado em 29 de outubro de 2002, em Washington, o representante permanente do Brasil na OEA, Valter Pecly Moreira (MOREIRA, 2000), defende a emergência de uma nova geopolítica para a região: “a geopolítica da integração”. Citando Deutsch, Moreira lembra que *“um grupo de Estados, ao se organizar em uma comunidade com propósitos comuns, não mais necessitaria apegar-se a mecanismos de balança de poder para proteger sua segurança”*.

Em recente reunião de ministros da Defesa, realizado no Rio de Janeiro, o Ministro da Defesa do Brasil, José Viegas, ex-embaixador do Brasil na Rússia, propôs o estabelecimento de uma espécie de sistema de coordenação de defesa para a América do Sul:

Somos países em plenitude democrática e temos certeza de que velhas rivalidades ficaram no passado. Em nosso encontro também constatamos que possuímos problemas comuns para enfrentar, como o controle de nossas fronteiras, para impedir atividades ilegais do crime organizado. Num segundo passo será promovida a integração das forças armadas sul-americanas, principalmente em ações de manutenção de paz.²¹

²⁰ Defendendo a necessidade de novos mecanismos de Defesa para a região, o embaixador brasileiro Valter Pecly Moreira lembra que as autoridades militares dos países do Continente *“foram formadas sob a influência da geopolítica clássica, progressivamente inviável na medida em que avançam os processos de integração”*. (MOREIRA, 2002).

²¹ *El Observatorio Del Cono Sur de Defensa y FFAA* (www.franca.unesp.br/observatoriosur) (Acesso em 05/05/03)

Para o Ministro brasileiro, numa visão prospectiva, a idéia de sistema comum de segurança subcontinental não deve se limitar a operações militares, mas ser ampliado para as áreas da indústria bélica, permitindo aos países sul-americanos reequipar suas Forças Armadas de forma autônoma.

3. 7 - O cenário regional: utopia ou destino?

Apesar de todos os pré-requisitos favoráveis, a consolidação de um cenário geopolítico regional na América do Sul ainda está longe de se tornar realidade. Enquanto persistirem as antigas concepções de poder e rivalidade entre os países sul-americanos, e enquanto não forem definidos claramente interesses, objetivos, políticas, estratégias e – principalmente – “inimigos” comuns, torna-se difícil imaginar tal cenário para o subcontinente, pelo menos para a próxima década.

De qualquer forma, parece clara uma lógica simples: se compartilhamos problemas, devemos também compartilhar soluções. No plano interno²², o inimigo está relacionado a uma série de ameaças domésticas de caráter transnacional, denominadas “*novas ameaças*”: narcotráfico, biopirataria, tráfico de armas, etc. No plano externo, porém, a questão parece mais complicada. No entanto parece que permanece válida a idéia do ex-ministro da Defesa do Brasil, Geraldo Quintão: *"para que sejam ouvidos, os países da América do Sul precisam falar com uma só voz que traduza uma perspectiva regional própria acerca da atual conjuntura estratégica"*.²³

4. Cenário hegemônico-hemisférico

"No começo do século passado, quando os Estados Unidos ascenderam à condição de potência mundial, Teddy Roosevelt nos aconselhou a falar baixo, mas a estar sempre armados de um bom

²² Consideramos no plano interior as questões de Segurança (ameaças oriundas do interior de um ou mais países do subcontinente, de caráter mais policial) e no plano externo as questões relativas a Defesa (ameaças oriundas de fora do subcontinente).

²³ Discurso do Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, por ocasião do II Encontro de Defesa Brasil/Chile, realizado em Brasília, em 13 novembro 2001 (<http://defesanet.web.terra.com.br/noticia/brasilchile>, acessado em 06/05/03).

porrete. Agora que temos o porrete, precisamos dar mais atenção à primeira parte da recomendação.”.

Joseph Nye

Denominamos de hegemônico-hemisférico o cenário em que é cogitada a construção de uma “*arquitetura de segurança*” para as Américas, em consonância com os interesses da potência hegemônica. Por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e de outras iniciativas²⁴, “*o governo norte-americano tem procurado, nesses últimos anos, impor uma visão única sobre o que entende e como deve ser tratada a segurança hemisférica*” (MIYAMOTO e MANDUCA, 2004, p. 19).

De acordo com esse cenário, que tem bases em teóricos da interdependência, a assimetria que envolve as relações entre os países do continente americano e a falta de uma identidade comunitária hemisférica não constituem impedimento para a cooperação no âmbito da Segurança e da Defesa. Este é o cenário da “*defesa hemisférica*”, ou seja, da construção de um mecanismo de Defesa e Segurança no continente americano. Podem ser citados como frutos dessa visão o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), e a Junta Interamericana de Defesa (JID), dentre outros.

4. 1 - Fundamentos do cenário hegemônico na Teoria das Relações Internacionais

Consideramos que o cenário hegemônico se sustenta em idéias desenvolvidas por um grupo de estudiosos chamado de teóricos da interdependência²⁵. Dentre os principais

²⁴ Dentre as principais iniciativas norte-americanas para a promoção da segurança hemisférica, duas devem ser destacadas. Em primeiro lugar as conferências de ministros de Defesa do continente, realizadas em Williamsburg/EUA (1995), Bariloche/Argentina (1996), Cartagena/Colômbia (1998), Manaus/Brasil (2000) e Santiago/Chile (2002). Em segundo lugar o *Center for Hemispheric Defense Studies* (CHDS), criado para “*promover a troca de experiências com vista à organização e ampliação do papel civil nos assuntos de defesa dos países do Hemisfério Ocidental*” (MIYAMOTO; MANDUCA, 2004, P. 43)

²⁵ Diferentemente da percepção construtivista de Karl Deutsch, na qual a interdependência se constitui na probabilidade de que uma alteração em uma unidade produza uma mudança previsível nos demais, sendo portanto simétrica ou positiva (DEUTSCH, 1968, p. 223), para esses teóricos a interdependência significa uma teia de interesses que se interpenetram e de alguma forma se completam, sendo essencialmente **assimétrica** “à medida que nem todos os participantes têm o mesmo grau de desenvolvimento socioeconômico e não controlam os mesmos

representantes desse pensamento, destacam-se os norte-americanos Joseph Nye e Robert Keohane. Ambos já publicaram vários trabalhos em conjunto, com destaque para a obra *“Power and interdependence”*, de 1989. O primeiro, neo-realista, considera que, a partir do crescente processo de interdependência, os atores não-estatais passaram a ter um papel reconhecidamente mais influente, porém a política internacional ainda é caracterizada pela luta pelo poder, dentro de uma estrutura anárquica do sistema internacional. O segundo autor, considerado um institucionalista neoliberal, defende duas idéias principais: a de que as instituições (conjunto de regras formais e informais) limitam e configuram as expectativas dos Estados, e a de que é possível, nas relações internacionais, o jogo de soma positiva, isto é, o jogo em que todos ganham no final.

O que une esses dois autores é a idéia de que os pressupostos do Realismo podem ser flexibilizados, *“já que é possível imaginar um mundo no qual diferentes atores e estados participam simultaneamente em política mundial sem uma hierarquia entre assuntos”* (SANTOS JÚNIOR, 2000, p. 257). De acordo com essa perspectiva, o comportamento dos Estados só podem ser explicado a partir do funcionamento do sistema internacional. Desta forma, eles ampliam o alcance da teoria realista, *“com o propósito de torná-la mais abrangente e apta a explicar processos e instituições internacionais”* (Idem, p. 258).

É possível resumir a teoria da interdependência em três pressupostos básicos: *“1) canais múltiplos (estabelecimento de estratégias de acordo com as conveniências); 2) ausência de hierarquia entre assuntos; 3) forças armadas como elementos não-proeminentes em política internacional.”* (Idem, ibidem).

De acordo com esse cenário, os mecanismos de cooperação são necessários, uma vez que a interdependência implica o fenômeno da *indivisibilidade das ameaças*, ou seja, o atual desenvolvimento técnico-científico-informacional tem feito que, cada vez mais, ameaças anteriormente domésticas extrapolem as fronteiras nacionais, colocando em risco a segurança de outros países, especialmente aqueles contíguos.

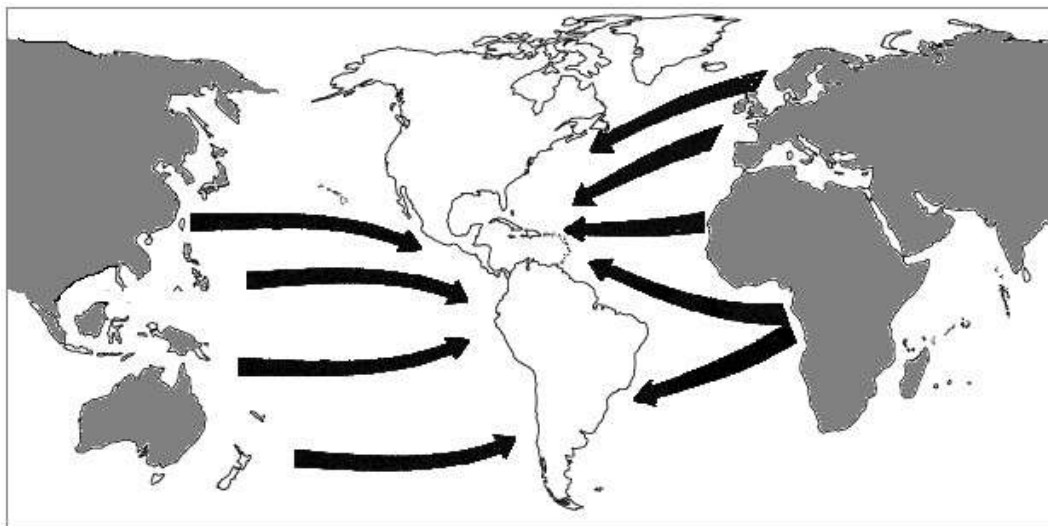
É a partir dessa visão que os defensores deste cenário acreditam na construção de uma arquitetura de Segurança para o continente americano.

recursos que dão poder de barganha política.” (BEDIM, 2000, p. 277/8).

4. 2 – Da Defesa à Segurança – Razões para uma integração americana

No contexto da Guerra Fria, os acordos firmados entre os países do continente davam grande ênfase à idéia de *Defesa hemisférica*. A ameaça ao continente seria mais uma questão de Defesa, pois teria origem no exterior do continente americano, como sugeriam na década de 1940 os trabalhos de Nicholas Spykman, de acordo com a figura abaixo.

Figura V – Ameaças à América segundo Spykman



Fonte: SPYKMAN, Nicholas. *The Geography of the Peace*. Nova York,: Harcourt Brace an Company, 1944, p. 59

Nesse contexto, as preocupações regionais latino-americanas se restringem “às medidas para neutralizar as influências do perigo comunista, das doutrinas consideradas espúrias oriundas da Eurásia.” (MIYAMOTO e MANDUCA, 2004, p. 14).

No contexto atual, os defensores da integração do continente apontam não mais no sentido de uma *Defesa hemisférica*, mas sim de uma *Segurança hemisférica*. No trecho a seguir, um oficial do exército norte-americano resume essa nova perspectiva:

Uma distinção sutil, mas importante, é que o foco está na cooperação de segurança, não na integração de defesa. A integração de defesa causa discussão acerca de assuntos de soberania que vão contra tal programa. A cooperação de segurança provê oportunidades para a melhoria do modo como coletivamente respondemos aos desafios dentro e fora do Hemisfério Ocidental, contudo, sob um processo que não transtorne a estrutura de defesa estatal existente ou diminua a autoridade do Estado no campo da segurança.” (NÚÑEZ, 2003, p. 76).

Sob esse prisma, o processo de interdependência, incluindo-se as “novas ameaças” de caráter transnacional, estaria afetando de forma conjunta a segurança hemisférica (continental) e, por consequência, a segurança nacional de cada um dos países de forma isolada. Neste caso, uma estratégia a ser usada pelos Estados americanos seria a adoção de mecanismos de “segurança cooperativa”. De acordo com a Organização dos Estados Americanos, *“uma abordagem moderna de segurança hemisférica deve ter como uma das funções principais organizar respostas cooperativas e multilaterais a ameaças à segurança transnacional.”*²⁶

Tais percepções conduzem à construção de um cenário no qual é possível se pensar no estabelecimento de uma espécie de “Comunidade de Segurança” no continente americano. Essa percepção aparece de certa forma implícita nos documentos elaborados por ocasião das reuniões de Cúpula das Américas, como pode ser observado em abril de 2002, no Canadá:

Envidaremos esforços para limitar os gastos militares, mantendo uma capacidade correspondente às nossas legítimas necessidades de segurança, bem como promoveremos maior transparência na aquisição de armas. (...) Renovaremos nosso compromisso com a plena implementação da Estratégia Anti-Drogas no Hemisfério, baseado no princípio da responsabilidade compartilhada, abordagem integral e equilibrada e cooperação multilateral.²⁷

A construção desse cenário passa necessariamente pela criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), uma vez que, em virtude de determinadas realidades políticas internacionais, *“a nova comunidade de segurança pode ter que esperar pelo começo de uma comunidade econômica”* (NÚÑEZ, 2003, p. 60).

I. 4.3 - O poder hegemônico na América do Sul

Na perspectiva do cenário em construção, os acordos nas áreas de Defesa e Segurança adotadas por países ou grupo de países sul-americanos devem estar em sintonia com o paradigma

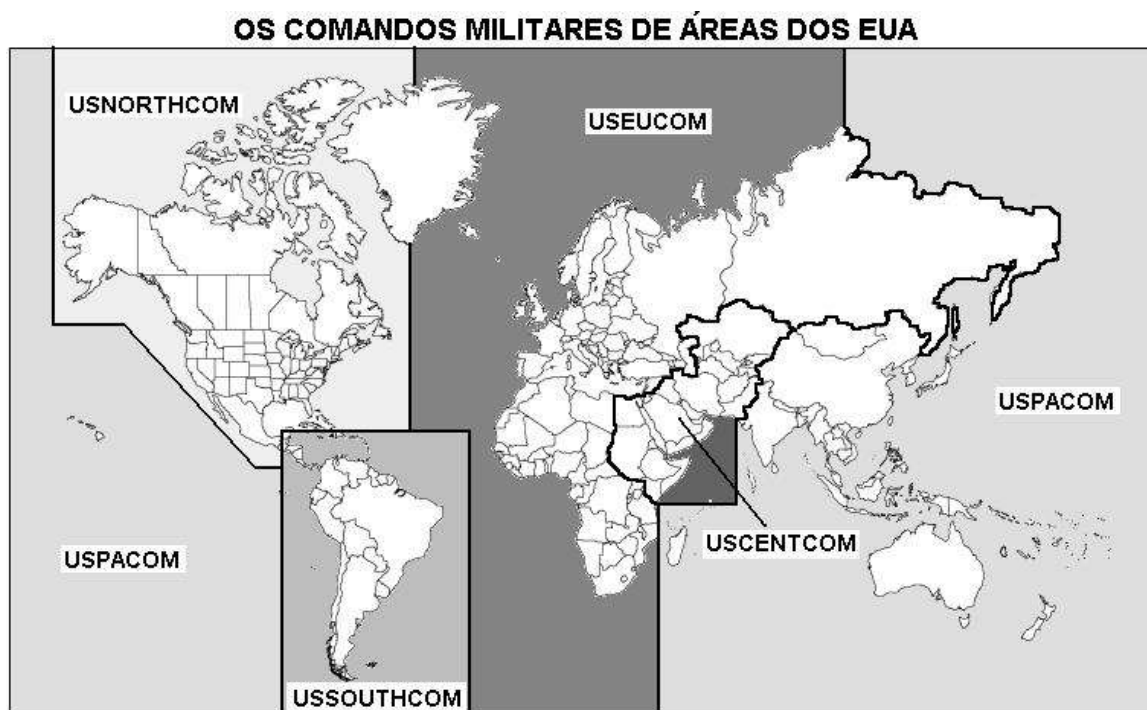
²⁶ Cf. Conselho Permanente da OEA, EUA, 20 de abril de 1999.

²⁷ Reunião de Cúpula das Américas, Quebec, Canadá, abril de 2002. (Declaração de Quebec).

de “segurança cooperativa”, um dos pilares da política de Segurança dos Estados Unidos para o continente²⁸.

Mesmo dispondo de uma estrutura militar inigualável (figura VI), os norte-americanos sabem que não podem prescindir da cooperação regional.

Figura VI – Os Comando Militares de Áreas dos EUA



Adaptado de www.iwar.org.uk

Para Joseph Nye, diante de um panorama em que as fronteiras tendem a se tornar mais permeáveis, os Estados Unidos tenderão a ficar cada vez mais vulneráveis a ataques hostis em seu próprio território, sem que a sua superioridade militar os proteja totalmente. “*Isso significa que precisamos desenvolver leis e instituições multilaterais que obriguem os outros a fornecerem um arcabouço de cooperação.*” (NYE, 2002, p. 254).

²⁸ Chamando para si a responsabilidade de criar condições favoráveis para a integração hemisférica, os Estados Unidos optaram por um “*multilateralismo hemisférico alicerçado em três pilares: promoção da prosperidade econômica (através da ALCA), cúpula das Américas (para promover o entendimento) e conferência dos ministros da Defesa (para desenvolver uma agenda de cooperação na área de segurança.*” (MIYAMOTO; MANDUCA, 2004, p. 42).

Tal paradigma pressupõe que uma agenda incluindo práticas de medidas de confiança mútua seja incorporada às doutrinas de Segurança nos diferentes países latino-americanos. Dentre essas práticas, estariam as seguintes:

A troca de informação, com o aumento da transparência e a redução da percepção de ameaças, a criação de canais de comunicação, o acesso às atividades militares de outros países, o aumento da previsibilidade através da notificação quanto às atividades militares e a criação de restrições às atividades militares (HERZ, 2002, p. 89).

4. 4 - Cenário hegemônico *versus* autonomia regional: a reação do subcontinente

A construção de uma “arquitetura de segurança” para as Américas é vista pelos países sul-americanos com cautela, o que tem dificultado a colocação em prática de uma agenda de segurança cooperativa no continente. Isso ocorre em primeiro lugar, pela enorme assimetria de poder que caracteriza a relação destes com os EUA. Um segundo aspecto diz respeito ao conflito potencial gerado a partir da diferença entre “*a definição de ameaças por parte dos governos norte-americanos e o processo de construção de interesses que ocorre no âmbito de cada um dos países latino-americanos*” (Idem, p. 90). Um terceiro ponto é referente ao incentivo por parte dos EUA para que as Forças Armadas latino-americanas participem de operações policiais no contexto da luta antidrogas ou se concentrem na preparação para operações de paz.

A postura dos norte-americanos estaria entrando em conflito direto com a auto-imagem dos militares, que se consideram, antes de tudo, defensores da integridade territorial do Estado (Idem, p. 91). A adoção de uma agenda de Segurança para as Américas, sob a tutela dos EUA, poderia implicar o fim da autonomia dos países do subcontinente. Tal cenário destinaria às Forças Armadas da América Latina a luta pelo combate ao narcotráfico e ao terrorismo, em substituição à luta contra o inimigo interno do contexto da Guerra Fria. De acordo com a proposta norte-americana, nem seriam propriamente necessárias as Forças Armadas na sua configuração institucional, substituídas na prática por corpos policiais especializados. Em tal situação, a política de defesa nacional não poderia ser autônoma (FLORES, 1992, p. 8).

O estabelecimento de tal cenário depende especialmente do trabalho desenvolvido pela Organização dos Estados Americanos e da predisposição dos países sul-americanos em aceitar o aumento dos níveis de cooperação no campo da Defesa e da Segurança. A configuração ou não de zona de livre comércio no continente – ALCA – será um indício importante em relação a sua concretização.

5. Cenário idealista- global.

“Assim como a natureza separa sabiamente os povos, assim também ela os reúne. É o espírito comercial, que não pode subsistir juntamente com a guerra e que mais cedo ou mais tarde se apodera de cada povo”.

Immanuel Kant

Definimos como idealista-global o cenário desenhado de acordo com o pensamento daqueles que acreditam na tendência, embora demorada, do estabelecimento de um Estado universal. De acordo com esses pensadores, a guerra teria origem na estrutura anárquica do sistema internacional, o que faz que cada país tenha que se armar para prover sua própria proteção. Tal necessidade gera o dilema da (in)Segurança. Esse dilema tem origem no fato de que a segurança preventiva de um país, pelo reforço de seu armamento, será interpretada pelo outro como preparativo de uma ofensiva, resultando daí corridas armamentistas e, eventualmente, guerras. Assim a estrutura de Defesa, em um sistema anárquico, acaba produzindo o perigo, contra o qual ele pretendia proteger-se.

A partir da percepção crescente de interdependência global, o Sistema Internacional paulatinamente deixaria de ser fragmentado em Estados soberanos, vindo a ser substituído por novos arranjos que conduziriam, necessariamente, a um sistema mundial integrado. Tal mudança se tornaria necessária em virtude da ocorrência, cada vez mais comum, de fenômenos que se impõem muito além das fronteiras nacionais e possuem conseqüências globais. Como exemplo poderiam ser citadas as novas redes de ameaças transnacionais (terrorismo, narcotráfico, etc) e os

impactos ambientais. No contexto atual, essas novas ameaças “*impõem-se com a maior fluidez, superando as fronteiras territoriais rígidas, ditando, eles mesmos, o nível político-organizacional a que se colocam, e não já o inverso*” (AMARAL, 2002, p. 85). Desta forma, os fenômenos transnacionais – culturais, ambientais, econômicos, religiosos, tecnológicos, etc. – tendem a impor a necessidade de uma governança global, ou seja, de novos arranjos político-territoriais para os quais o modelo de Estado nacional já não se mostra adequado.

Tal cenário encontra respaldo filosófico em obras como *À Paz Perpétua*, de Immanuel Kant e *Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa*, de Abbé de Saint-Pierre, pioneiro na idéia de construção da União Européia ainda no século XVIII.

Em *À Paz Perpétua*, Kant propõe a associação dos países democráticos em uma organização, denominada “liga da paz” (*foedus pacificum*) (KANT, 1989, P. 41). Para Kant, a “liga da paz” se desenvolve quando Estados se juntam em uma união federativa para assegurar a liberdade dos próprios Estados. Tal estrutura federativa tenderia a expandir-se sucessivamente.

Em outras palavras, é possível definir a idéia de estrutura federativa pensada por Kant como a construção de uma “Comunidade de Segurança” que tende a se expandir por todo o mundo. Afinal, como já foi visto, “*Se todo o mundo estivesse integrado como uma comunidade de segurança, a guerra seria automaticamente eliminada*” (DEUTSCH, 1966, p. 25).

O cenário idealista-global parte da concepção de que a História tem um sentido de progresso, que se baseia na evolução de dois fatores: a democracia e a interdependência. A evolução de tais fatores teria repercussões diretas sobre a natureza do Estado e do Sistema Internacional e conduziria à ampliação de mecanismos coletivos de Defesa e Segurança, com emprego de tropas militares multinacionais.

Apesar de atualmente os países sul-americanos sinalizarem para uma participação crescente em missões de paz da ONU²⁹, o estabelecimento de um cenário idealista não passa de uma utopia em um mundo assimetricamente globalizado. Pois, de acordo com Sigmund Freud no livro *Idéias sobre a Guerra e a Morte*, “*haverá guerra enquanto as condições de vidas das nações forem tão diversas e o valor da vida do indivíduo diferir tanto de uma nação para a outra*”³⁰.

²⁹ Recentemente o Exército Brasileiro adotou o seguinte *slogan*: “somos a paz do Brasil para o mundo”

³⁰ Cf. Betty Millan. Guerra, desilusão e paz. Jornal O Estado de S. Paulo, 17 de março de 2003.

6. Planejamento de Defesa e Segurança: por qual cenário optar?

O estabelecimento de políticas de Defesa e Segurança faz parte de um planejamento estratégico maior, e como tal deve ser coerente com seu ‘contexto geopolítico’. Para isso, têm de ser buscados os elementos ou variáveis que mais se adaptem às percepções de ameaças de cada unidade política. Porém, em um contexto atual, essas variáveis são difusas. *“Os atuais conflitos no espaço mundial são concomitantemente – em maior ou menor grau, dependendo do caso – econômicos, políticos, culturais, militares e até, no extremo, sem lógica no sentido da racionalidade cartesiana.”* (VESENTINI, 2003, p. 111).

Os cenários apresentados neste capítulo não são mutuamente excludentes. Entre eles podem ser encontrados vários pontos de contato. Esses pontos de contato se constituem complicadores para a definição de que caminho trilhar em busca de horizontes estratégicos para os países sul-americanos.

Os cenários descritos constituem apenas um esforço teórico de simplificar e ordenar a realidade. Na prática, a “realidade” é outra. Face à dinâmica das atuais características geopolíticas, a elaboração de um horizonte estratégico claro para o planejamento de políticas nas áreas de Defesa e Segurança tem se tornado uma tarefa cada vez mais difícil. Em muitos casos, eles podem ser *“como aqueles desenhos que indicavam um fantasioso ‘mapa da mina’, isto é, expressam desejos e imaginações que às vezes nada têm de factíveis”* (Idem, p. 113).

Mas por qual cenário se deve optar? Não seria possível uma confluência de todas essas representações?

Quem disse, afinal, que uma alternativa tem que vencer? A história não nos fornece inúmeros exemplos de processos cujos resultados foram diferentes dos projetos inicialmente em choque, em que no final das contas ocorreu a mesclagem de propostas (ou de parte delas) e inclusive o surgimento do novo? (Idem, p. 113).

Porém, mesmo diante de opções nebulosas, os elaboradores dessas políticas não poderão prescindir da escolha de qual cenário privilegiar. A percepção integrada de um conjunto de atores, acontecimentos e fatores é fundamental para a compreensão de uma situação estratégica.

É necessário se questionar constantemente. Há que se optar por um desses cenários propostos para a elaboração de uma Política de Defesa e Segurança? É possível considerar todos eles? Há opções intermediárias?

Como desafio teórico buscaremos, no último capítulo, elaborar algumas propostas de emprego das Forças Armadas dos países sul-americanos, de acordo com cada um dos cenários apresentados.

I. CAPÍTULO III - CARACTERÍSTICAS GEOPOLÍTICAS ATUAIS

Recentes alterações geopolíticas têm provocado mudanças no perfil das relações entre os Estados sul-americanos, criando oportunidades de cooperação internacional, com repercussão direta sobre as questões de Defesa e Segurança no subcontinente.

O presente capítulo presta-se à análise, sob uma perspectiva construtivista, de novas características geopolíticas que possuem como pano de fundo um conjunto de implicações sociológicas e psicológicas que envolvem o quadro regional sul-americano do pós-Guerra Fria e criam as condições para a construção de uma Comunidade de Segurança no subcontinente.

Dentre essas características se destacam o processo de redemocratização, a crescente interdependência entre os países da região, o processo de regionalização e o fenômeno da governança, o novo paradigma de fronteiras e as “novas ameaças” nos campos da Segurança e da Defesa.

1. Antecedentes geopolíticos: da contenção à cooperação

No período que antecede o final da Guerra Fria, na América do Sul, o cenário predominante foi marcado pela percepção de ameaça mútua entre os países vizinhos e tinha como características principais a instabilidade geopolítica (ameaças de contenciosos fronteiriços e de conflitos territoriais), a predominância de governos autoritários, e a rivalidade acentuada entre países chave do subcontinente: Brasil x Argentina e Chile x Argentina.

Nesse cenário, predominava uma geopolítica de contenção, marcada especialmente pela desconfiança em relação aos vizinhos, vistos mutuamente como ameaças latentes e inimigos em potencial, pela percepção de fronteiras enquanto instrumentos de separação e pela conseqüente valorização da dimensão militar nas questões de Defesa e Segurança.

Analisaremos mais detalhadamente essas percepções.

1.1. Percepção do vizinho enquanto ameaça latente

Analisando as raízes da guerra, Raymond Aron defende a idéia de que “o desconhecimento do semelhante que há em todo estrangeiro é uma das raízes sociais e psíquicas da distância entre as coletividades - isto é, das guerras” (ARON, 1982, p. 461). De fato, o estrangeiro tende a ser percebido como “um homem diferente e, conseqüentemente, com comportamento estranho, até imprevisível” (DUROSELLE, 2000. p. 50).

Sob um quadro regional de contenção, a percepção geopolítica dominante no subcontinente era a de ameaça mútua entre os vizinhos. Dois fatores podem ser destacados. Por um lado, uma questão interna: o próprio “distanciamento” entre os países sul-americanos, representado pela escassa integração regional até os anos 1990. Por outro lado, há quem defenda a existência de fatores externos, representados por interesses hegemônicos¹.

Como consequência, a percepção de *vizinho-ameaça* e a descrença mútua eram reforçadas em ambos os países. Podia-se ver em todos os gestos do vizinho intenções pouco amistosas ou confiáveis.

Analisando-se textos de Geopolítica produzidos no Brasil e na Argentina, percebe-se que eles eram marcados por posturas agressivas/defensivas de ambas as partes (MIYAMOTO, 1999, p. 04).

Em *Geopolítica do Brasil*, o General Golbery do Couto e Silva deixa transparecer essa percepção. De acordo com sua visão, as vastas áreas despovoadas do Brasil constituíam “*pólos de atração e fatores de estímulo a desvarios, sempre possíveis, por parte de vizinhos menos aquinhoados de riquezas e terras (...)*” (COUTO E SILVA, 1981,

¹ Para Samuel Pinheiro Guimarães, havia políticas hegemônicas que visavam a “*desintegrar territorialmente ou desarticular politicamente os grandes Estados periféricos pelo estímulo a rivalidades regionais*” (Samuel Pinheiro Guimarães in BANDEIRA, 2003, p. 16). Para ele, na estratégia norte-americana para a América do Sul, Brasil e Argentina tinham e têm importância crucial: “*Dai a estratégia de manter afastados um do outro Brasil e Argentina, de estimular sentimentos de rivalidade e de acenar com alianças privilegiadas a um e outro país alienadamente para que não venham a se unir na defesa e promoção de seus interesses (...)*” (Idem, p.19).

p. 170). Consoante essa percepção, Golbery sugeria que, diante da real significação dessas ameaças periféricas, uma geopolítica brasileira não poderia *“deixar de permanecer atenta ao problema da segurança de suas lindas fronteiras em todo o perímetro continental. Será, nesse particular, uma Geoestratégia de contenção, em grande parte preventiva”* (COUTO E SILVA, 1981, p.171).

Para Golbery, as maiores ameaças deveriam vir de *“forças potencialmente antagônicas”* do sul do subcontinente. Para ele, a *“linha de tensão máxima no campo sul-americano”* compreendia a região que vai do Uruguai até *“onde Las Misiones avançam como uma cunha para nordeste modelando o gargalo de Santa Catarina”* (COUTO E SILVA, 1981, p. 58). Diante de tais percepções, havia quem defendesse uma geopolítica brasileira com vistas ao objetivo de projeção continental por meio do envolvimento estratégico e isolamento da Argentina (ITAUSSU, 1997, p. 225).

Durante décadas essa percepção levou os países sul-americanos a *“desenvolver seus sistemas de transporte individualmente. Assim, um trem brasileiro jamais entrou em território argentino e vice-versa, por exemplo.”* (SANCHES, 1988. p. 210).

1.2. Percepção de fronteira-separação

Um dos pontos-chave para compreensão desse cenário diz respeito ao significado dado a fronteira. A fronteira tinha antes de tudo a função de separação. Tal percepção se devia a uma idéia geopolítica reinante de que os ataques eram provenientes sempre do exterior.

É a partir desse entendimento que Golbery defende a idéia de que as nossas maiores ameaças se encontravam ao sul: *“Aí, onde não há barreiras que valham, se encontra pois nossa verdadeira fronteira viva”*. De acordo com esse pensamento, continua ele: *“Para o norte, a tensão vai gradativamente decrescendo até anular-se ao ultrapassar o paralelo de Corumbá.”* (COUTO E SILVA, 1981, p. 58)

Diante de vizinhos potencialmente “ameaçadores”, pregava-se o tamponamento, ou isolamento, dos acessos às fronteiras.

2. O atual quadro geopolítico e a geopolítica de cooperação

Diferente do cenário anterior, notadamente marcado pela rivalidade e confrontação entre os países da América do Sul, o atual quadro geopolítico do subcontinente é caracterizado por forte tendência à cooperação e à construção de confiança mútua em suas relações internacionais.

Dentre os principais fatores responsáveis por esse cenário, destancam-se: a) o processo de democratização no subcontinente; b) o fenômeno da interdependência e da governança; c) o processo de regionalização; d) o novo paradigma de fronteiras; e e) as “novas ameaças” compartilhadas.

Analisaremos a seguir cada um desses fatores.

2.1. O processo de redemocratização no subcontinente

O fim dos governos militares em meados da década de 1980 marca um novo momento nas relações entre os países sul-americanos. A presença de governos civis eleitos diretamente pelo povo teve reflexos imediatos sobre a percepção mútua em relação ao vizinho. A idéia de “vizinhos potencialmente ameaçadores” começa a dissolver-se. Colaboram para isso algumas medidas tomadas por esses governos, como por exemplo, a assinatura de acordos sobre a não proliferação de armas nucleares, o abandono da corrida armamentista, a controle dos ministérios de Defesa por civis (advogados, políticos, médicos, dentre os quais mulheres), a publicação de livros brancos², e a realização, cada vez mais freqüente, de exercícios militares conjuntos.

Colabora também para esse cenário a crença de muitos na máxima geopolítica *kantiana* de que democracias não fazem guerra entre si. De acordo com essa percepção, a democracia seria um pré-requisito para a paz no subcontinente. Ao mesmo tempo, a estabilidade geopolítica é um fator importante para a manutenção da democracia na região.

Em resumo, a presença de governos democráticos no subcontinente tem sido um dos principais fatores para construção de um cenário de cooperação regional, e vice-versa. Ou

² Nos livros brancos é exposta à opinião pública internacional a posição dos governos nacionais sobre questões de Defesa e Segurança. Na América do Sul, Argentina, Chile e Peru já publicaram seus livros brancos.

seja, os tratados de cooperação regional constituem garantias de manutenção dos regimes democráticos nos países do subcontinente³.

2.2. Interdependência positiva, redes de governança⁴ e ordem regional

O desenvolvimento tecnológico nas áreas de transportes e comunicações das últimas décadas tem aumentado cada vez mais o grau de interdependência entre países e gerado *“uma nova forma espacial característica das práticas sociais que dominam e moldam a sociedade em rede: o espaço dos fluxos”* (CASTELLS, 2001, p. 436). O aumento de fluxos, a proliferação de redes e a velocidade com que transitam mercadorias, pessoas e informações entre diferentes países geram teias de interesses que se interpenetram e criam múltiplos canais de contato entre diferentes sociedades, colocando em xeque a capacidade dos Estados de agirem sozinhos como sujeitos controladores dos próprios destinos (Keohane *apud* SANTOS JÚNIOR, 2000, p. 275).

O processo crescente de “redes mundiais de interdependência” (NYE, 2002, p. 136) aponta para a necessidade de maior regulação ou “administração da interdependência” (BECKER, 2001, p. 300), através do estabelecimento de redes de governança como forma de gestão além das fronteiras nacionais. Estas redes de governança se entrecruzam e coexistem com um mundo formalmente dividido em Estados soberanos (NYE, 2002, p. 174), gerando *“‘governos’ (regimes) em âmbito regional, internacional e global que permitem um ‘governar para além do Estado nacional.’*” (HABERMAS, 2001, p. 90).

³ “No âmbito do ‘MERCOSUL político’, sobressai, em especial, a importância da chamada “cláusula democrática”, institucionalizada pelo Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL (1998), cujo artigo 1º diz o seguinte: ‘A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo’. O MERCOSUL tornou-se, em outras palavras, garantia relevante da consolidação dos regimes democráticos em nossa sub-região. (<http://www.mre.gov.br>, acesso em 27 de agosto de 2004)

⁴ Governança deve ser entendida como um conjunto de *“atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas”* (ROSENAU e CZEMPIEL, 2000, p. 15). Em outras palavras, *“governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental”* (Idem, p. 15).

Essas redes de governança se tornam concretas por meio de instituições compartilhadas de gestão de negócios comuns, desde oportunidades até ameaças. Para Nye, diante desse quadro, os governos nacionais *“mostrar-se-ão cada vez mais dispostos a sacrificar parte da própria liberdade jurídica de ação a fim de restringir e tornar mais previsíveis as ações dos outros na sua direção.”* (NYE, 2002, p. 175).

Há um vínculo estreito entre governança e ordem⁵ e, conseqüentemente, entre governança e Segurança. Para ROSENAU e CZEMPIEL, *“não se fala em uma governança ineficaz, mas sim de anarquia ou caos”* (Idem, p. 16). A recíproca parece verdadeira: *“Não pode haver governança sem ordem, e não pode haver ordem sem governança”* (Idem, p. 20).

De acordo com esse pensamento, o estabelecimento da governança entre determinada comunidade de nações independentes pressupõe flexibilizar a idéia realista de que entre Estados soberanos predomina a anarquia. Para Santos Júnior,

A constituição de redes burocráticas entre instâncias governamentais, com o escopo de prever e solucionar problemas, desenvolve aptidões reguladoras entre os estados envolvidos capazes de formar princípios de convivência entre os participantes para além da anarquia sistêmica defendida pelos realistas (SANTOS JÚNIOR, 2000, p. 260).

Essa percepção de que existe uma intenção⁶ de se formar princípios de convivência entre Estados soberanos vai ao encontro da idéia construção de *“comunidades de segurança”*.⁷

⁵ Definimos ordem como o padrão de convivência entre coletividades o qual permite o desenvolvimento de propósitos básicos sociais. Para Reddley Bull (BULL, 2002, p. 9), ordem pressupõe a garantia de três metas sociais elementares: a garantia de proteção contra qualquer forma de a violência, a garantia de que as leis sejam cumpridas e a garantia da propriedade. Numa perspectiva da Geografia Política, acreditamos que ordem poderia representar a garantia de sobrevivência ou manutenção das comunidades (independência), de suas instituições (autonomia) e de seus territórios (soberania).

⁶ Para ROSENAU e CZEMPIEL, *“é possível até mesmo dizer que a governança corresponde à ordem mais a intencionalidade”*. (ROSENAU e CZEMPIEL, 2000, p. 16)

⁷ Para Karl Deutsch, uma comunidade de segurança é aquela na qual existe a convicção real de que os membros da comunidade não combateriam entre si e que a resolução de conflitos se daria pela via pacífica

Apesar de se falar em governança especialmente relacionada ao sistema internacional, ela se apresenta de forma mais consistente em níveis regionais⁸, ou naquilo que Reddley Bull chama de *sociedade internacional*⁹.

Os diversos acordos regionais em voga hoje no subcontinente, não só no campo econômico, mas também nos campos social, cultural, político e até militar, são elementos constitutivos de uma governança entre os países sul-americanos, que corresponde à construção de uma sociedade internacional na América do Sul e o conseqüente estabelecimento de uma ordem regional.

2.3. O processo de regionalização

A regionalização, entendida aqui enquanto processo de integração regional para além das fronteiras nacionais, tem sido característica marcante em todo o mundo, especialmente a partir da década de 1990.

Esse processo, que numa primeira fase envolve questões econômicas, tende, dependendo das características geopolíticas da região, a se aprofundar e atingir as dimensões políticas e culturais.

Para fins de análise, dividiremos os acordos regionais em duas dimensões: econômico-comercial e político-cultural.

(DEUTSCH, 1966, p. 25).

⁸Em recente artigo publicado, Harbermas e Derrida defendem a idéia de que “a União Européia já se apresenta hoje como uma forma de ‘governar além do Estado nacional’, a qual poderia fazer escola na constelação pós-nacional”. (DERRIDA, Jacques e HABERMAS, Jurgen. *Por uma política externa européia comum*. Folha de S. Paulo, A24, Mundo, 8 de junho de 2003).

⁹ Para Reddley Bull, diferentemente de um sistema internacional que pressupõe uma interação de Estados na forma de cooperação ou de conflitos, ou mesmo de neutralidade ou indiferença recíprocas com relação aos objetivos de cada um (BULL, 2002, p. 15), uma sociedade internacional existe “quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.” (Idem, p. 19). Assim, para o autor, “uma sociedade internacional pressupõe um sistema internacional, mas pode haver um sistema internacional que não seja um a sociedade” (Idem, p. 19).

Na primeira, a regionalização será entendida a partir da integração de redes (comércios, transportes, comunicação etc.), como parte do processo de globalização.

O estabelecimento de redes de comunicação e fluxos de transações entre pessoas de diferentes países constrói uma identificação coletiva compartilhada induzindo entre eles um senso de comunidade. Porém, como lembra Samuel Huntington, o cimento de integração dos países em blocos regionais tem base cultural comum. Ele acredita que os processos atuais de integração só terão êxito se abarcarem um grupo de países de uma mesma civilização. Para ele *“as regiões são a base para a cooperação entre os estados, unicamente na medida em que a geografia coincida com a cultura”*, e conclui, *“as alianças militares e as associações econômicas requerem a cooperação entre os seus membros, a cooperação depende da confiança e a confiança brota mais facilmente de valores e cultura em comum”* (HUNTINGTON, 1996, p. 161).

Essa percepção parece de certa forma ser compartilhada por Jürgen Habermas, para quem, em uma *“relação comunicativa que se estende para além das fronteiras das sociedades nacionais, também deve surgir uma consciência de co-pertença a partir de uma rede de interesses (...)”* (HABERMAS, 2001, p. 27/8). Para o autor, a integração de redes *“concorre com uma forma de integração totalmente outra – a saber, com uma ‘integração social’ do mundo da vida de coletividades que construíram uma identidade em comum, com base no entendimento, em normas divididas intersubjetivamente e em valores comuns”* (Idem, p. 105).

É essa outra forma de integração que constitui a segunda dimensão dos acordos regionais – a dimensão político-cultural. Esta pressupõe a regionalização como processo de construção de comunidades com base em identidades coletivas regionais. Assim, o sentido de integração regional vai muito além do que uma simples formação de bloco econômico. Ela implica o surgimento de uma “territorialidade” e a constituição de uma “sociedade estratégica”¹⁰.

¹⁰ De acordo com RUSSELL e TOKATLIAN (2003, p. 83), sociedade estratégica *“Implica que los socios trabajan juntos sobre la base de sus raíces comunes, su relevancia mutua y sus objetivos compartidos. A partir de la confianza y el respeto recíprocos, renuncian a dirimir sus conflictos por medios violentos y asumen la obligación de ayudarse frente a las amenazas externas. Además, una sociedad estratégica presupone un entrelazamiento amplio y profundo de los Estados y sociedades civiles de los países que la integran.”*

2.3.1. Identidade e solidariedade regional

Tendo como base o sentimento de *pertença comunitária*, a dimensão político-social do regionalismo se apresenta como reação à idéia de homogeneidade e de igualdade inerente à perspectiva *globalizante*. Como reação a essa pressão uniformizante, “*constituem-se freqüentemente novas constelações que não nivelam, por assim dizer, diferenças culturais existentes, mas sim criam nova pluralidade com formas híbridas*” (HABERMAS, 2001, p. 96).

A construção simbólica de um povo gera uma unidade, ainda que imaginária, baseada na consciência coletiva de *pertença* (Idem, p. 82). A importância dessa consciência para a identidade regional é que ela é “*geradora de solidariedade, portadora de um poder interno de atração e de coesão, de demarcação do exterior.*” (AMARAL, 2002, p. 182).

Analizando o processo de regionalização em curso na Europa, Jürgen Habermas sugere que a aceitação das decisões, que cada um deve assumir perante o outro, exige um tipo abstrato de solidariedade que se estabelece entre os cidadãos dos Estados nacionais. Para ele, a “*solidariedade cívica até agora limitada ao Estado nacional deve-se estender a tal ponto entre os cidadãos da União que, por exemplo, suecos e portugueses estaria dispostos a responder uns pelos outros.*” (HABERMAS, 2001, p. 126)

Assim, o autor entende que “*Os dinamarqueses devem aprender a ver um espanhol como ‘um de nós’ e do mesmo modo os alemães a um grego, bem como, inversamente, os espanhóis a um dinamarquês e os gregos a um alemão.*” (Idem, p. 26)

No caso sul-americano, as relações de vizinhança entre os países do subcontinente propiciam “*um contexto favorável para a organização do espaço da América do Sul.*” (LAFER, 2001, p. 62).

Assim, ao que parece, a busca pela integração regional no âmbito da América do Sul deixou de pertencer ao conjunto das políticas conjunturais. Basta conferir as últimas campanhas políticas de candidatos a presidente dos países sul-americanos. Com raras exceções, todos defendem o avanço da integração regional. Já não se trata de uma vontade isolada de um grupo de estrategistas, mas se constitui cada vez mais num interesse da comunidade de países do subcontinente. Para alguns, o processo de regionalização no âmbito da América do Sul se configura não como uma opção, mas como um destino¹¹.

¹¹ Cf. Celso Lafer. *O Brasil na presidência do Mercosul*. Jornal O Estado de S. Paulo, 11 de agosto de 2002.

2.3.2. Nova percepção do estrangeiro

Neste contexto, a regionalização repercute diretamente sobre as percepções em relação ao “estrangeiro” do interior do subcontinente. Os vizinhos já não se enxergam como estranhos desconhecidos e, conseqüentemente, como ameaças.

Essa mudança de percepção parece ter origem naquilo que Friedrich Ratzel denominou de *princípio do interesse mútuo*. Segundo Ratzel, “*andando por caminhos parecidos, idéias e mercadorias, missionários e negociantes freqüentemente se encontram juntos. Ambos aproximam os povos, criam similaridades entre eles (...)*” (RATZEL, 1990, p. 180).

No contexto sul-americano, como forma de se ilustrar esse quadro, costuma-se destacar o fim da centenária rivalidade Brasil/Argentina, “*que tem sido substituída por um esforço contínuo na direção de uma parceria estratégica que aposta fortemente na construção da integração do sub-sistema do Cone Sul*” (COSTA, 2000, p. 2).

Analisando o lugar do Brasil na política exterior Argentina, RUSSELL e TOKATLIAN (2003, p. 66) defendem a idéia de que esses países jamais foram inimigos, mas sim rivais e competidores, e que, desde a década passada, vêm incorporando características de uma cultura de amizade, estabelecendo entre ambos um cenário *kantiano* (Idem, p. 11). Os autores concluem que “*é muito provável que interesses e aversões comuns aos dois países ajudem a sepultar para sempre nossa antiga cultura de rivalidade*”¹².

Essa parece também ser a percepção da diplomacia brasileira. Para um importante diplomata brasileiro, tempos atrás, “*o mundo dividia-se em dois níveis, o nacional e o estrangeiro; atualmente o mundo divide-se em três níveis: o nacional, o Mercosul e o estrangeiro*” (LAMPREIA, 1999. p. 176).

Este é o contexto que tem marcado a última década na América do Sul, caracterizada por movimentos efetivos de busca de construção de uma comunidade regional, traduzida em políticas territoriais explicitamente integracionistas (COSTA, 2000),

¹² “(...) es muy probable que intereses y aversiones comunes a los dos países ayuden a sepultar para siempre nuestra antigua cultura de rivalidad.” (RUSSEL e TOKATLIAN, 2003, p. 113).

que culminaram com primeira reunião dos presidentes sul-americanos, a Cúpula de Brasília, realizada no ano de 2000. Tal acontecimento foi interpretado pelo presidente brasileiro como sendo a “*reafirmação da identidade própria da América do Sul como região*”¹³.

O processo de integração regional na América do Sul será o tema do próximo capítulo.

2.4. Da separação à cooperação: o novo paradigma de fronteiras

Segundo Jürgen Habermas, apesar da vigia dos exércitos nacionais, não se pode mais comparar as fronteiras dos Estados a fortalezas, onde tais fronteiras funcionavam mais como “*comportas que podem ser controladas ‘por dentro’ para regular de tal modo as correntes para que só entre ou saia o que se deseja.*” (HABERMAS, 2001, p. 86).

Com o crescimento da circulação no interior do subcontinente provocado por um lado pelo processo de regionalização, e por outro pelo desenvolvimento dos transportes e das comunicações, as fronteiras se tornam incapazes de conter fenômenos que as novas tecnologias impõem como verdadeiramente supranacionais (AMARAL, 2002, p. 83).

Neste contexto, as fronteiras impermeáveis que continham o Estado enquanto unidade de soberania hermeticamente fechada são gradual e sistematicamente dissolvidas (Idem, p. 87). Como consequência, as fronteiras nacionais no interior do bloco sul-americano, que desempenhavam as funções de “*áreas de separação, de presença militar, de territorialidade e de controle territorial*” (PINTO COELHO, 1992, p. 15), ganham novos significados geopolíticos.

Com o processo de regionalização, as diferenças nacionais no interior dos blocos tendem a ser atenuadas, desencadeando o processo de *internalização de fronteiras*. Assim, “*as ‘fronteiras externas’ podem tornar-se ‘internas’ a partir de esforços unionistas, como estamos vendo hoje em dia no caso da Europa Ocidental*” (MARTIN, 1998, p. 52). Nesse sentido, as fronteiras “*pouco mais são do que linhas imaginárias que possuem um estatuto ontológico cada vez mais semelhante àquele das fronteiras que separam os condados*

¹³ CARDOSO, Fernando Henrique – “O Brasil e uma nova América do Sul”, Valor Econômico, 30 de agosto de 2000.

britânicos, os Lander alemães e austríacos, os distritos portugueses, ou as regiões autônomas italianas.” (AMARAL, 2002, p. 86).

Com o processo de regionalização, e a conseqüente harmonização progressiva das políticas nacionais, as fronteiras tornam-se zonas de integração e de articulação¹⁴. As fronteiras clássicas passam a sofrer o processo de *desfuncionalização*, o que não significa dizer que as fronteiras devam desaparecer ou deixem de ter função. O que muda é o significado delas.

Ao se mudarem as percepções sobre o significado das fronteiras, mudam-se as funções fronteiriças, de um conjunto negativo para um conjunto positivo: *“em vez de uma linha de separação, a fronteira se transforma numa região onde a cooperação e a ação integrada passam a proporcionar elementos importantes e criativos, dentro de uma perspectiva de integração gradativa”* (PINTO COELHO, 1992, p. 16).

Aos poucos as fronteiras deixam de ter o sentido de fortalezas, nas quais exércitos nacionais apontavam fuzis entre si. Numa perspectiva de fronteira internalizada, elas deixam de significar fortalezas que separam inimigos, e passam a ganhar o sentido de muros que separam vizinhos amigos. E como fala o poeta, *“Una buena cerca mantiene buenas relaciones entre los vecinos”*¹⁵.

As *“fronteiras-muro”* não devem ter o sentido de separação, mas de controle compartilhado, apresentando, portanto, *“portas”* para a cooperação. O conceito contemporâneo de fronteira exige tratamento comum para as ameaças transnacionais. A insistência num tratamento individual de tais fenômenos em cujo contexto *“cada Estado lida com eles soberanamente a seu bel-prazer, só pode conduzir ao agravamento acelerado de tais problemas”* (AMARAL, 2002, p. 85).

O tratamento cooperativo dessas questões permite *“melhor compreensão dos fenômenos que ocorrem nessas zonas, e facilitam a orientação política adequada.”* (PINTO COELHO, 1992, p.140).

A lição mais importante que parece estar sendo ensinada com esse novo paradigma de fronteira é a de que se devem compartilhar não apenas as ameaças, mas também as

¹⁴ Cf. GUICHONNET, Paul & RAFFESTIN, Claude, *Géographie des frontières*, apud COSTA, 1992. p. 293/4.

¹⁵ Cf. Robert Frost (1915). *‘Mending Wall’* apud MARES, David R. *Conflitos limítrofes en el Hemisferio Occidental*. In DOMÍNGUES, 2003, p. 47.

soluções. Do ponto de vista das questões de Defesa e Segurança, a mudança no sentido de “*fronteiras-fortaleza*” para “*fronteiras-muro*” se apresenta como paradigmática.

A *internalização*¹⁶ de fronteiras abre as portas para a cooperação e integração das questões de Segurança no interior do bloco regional.

Ao mesmo tempo, sem que as fronteiras nacionais tenham deixado de existir – talvez apenas estejam deixando de ser ‘externas’ para se tornar ‘internas’ –, parecem surgir novas fronteiras, as ‘inter-blocos’ (MARTIN, 1998, p. 60). Para Jürgen Habermas, com base na construção de blocos regionais, “*constroem-se para além dos Estados nacionais outras fronteiras que adquirem um significado tão grande para os interesses nacionais como as fronteiras do próprio território.*” (HABERMAS, 2001, p. 90). Essa percepção abre novos espaços cooperativos no campo da Defesa, que podem incluir desde exercício conjuntos até o desenvolvimento de uma indústria bélica regional.

2.5. As “novas ameaças” compartilhadas.

As “novas ameaças” não são necessariamente recentes, muitas são anteriores ao período da Guerra Fria. A importância dada hoje, no campo da Defesa e Segurança, a elas é que é novidade. Isso se dá por dois motivos principais, que têm a ver com os novos significados de fronteiras analisados anteriormente: 1) a perda relativa de importância das

¹⁶ Em 1995, entrou em vigor na União Européia a *Convenção de Schengen*, com o objetivo de suprimir progressivamente os controles nas fronteiras comuns e instaurar um regime de livre circulação para todas as pessoas que sejam nacionais dos Estados signatários. Tal medida “*permitiu abolir as fronteiras internas entre os Estados signatários e criar uma fronteira externa única*” (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt>, acesso em 27/08/04). Foram adotadas regras comuns em matéria de vistos, de direito de asilo e de controle nas fronteiras externas, a fim de permitir a livre circulação das pessoas nos países signatários sem perturbar a ordem pública. Dentre as principais medidas, destacam-se: transferência de controle das fronteiras comuns para as fronteiras externas; a definição comum das condições de passagem das fronteiras externas; a instauração de um direito de vigilância e de perseguição de um país para outro; e a criação do sistema de informação.

questões de Defesa no interior do subcontinente¹⁷; 2) a atual facilidade com que questões transnacionais transpõem fronteiras, motivadas, por um lado, pelo avanço tecnológico das redes de transportes e comunicações e, por outro, pelos próprios acordos regionais.

Parece cada vez mais clara entre os países da região a percepção da indivisibilidade dessas ‘novas’ ameaças. Assim torna-se difícil se pensar em Segurança de um país de forma individual, inseparável de um contexto regional.

Em meados do século XX, as percepções de guerras interestatais, de destruição em massa, e de guerra total, eram responsáveis pela relevância das questões clássicas de Defesa. O atual quadro regional, porém, apresenta níveis praticamente residuais de contenciosos fronteiriços (COSTA, 2000). Hoje, parece haver uma inversão: percebe-se uma supremacia das questões de Segurança em detrimento das questões de Defesa.

2.5.1. Tipologia das “novas ameaças”

Essas “novas” ameaças possuem caráter multidimensional, não constituindo apenas preocupações militares.

Podem ser consideradas “novas ameaças” um conjunto de atividades que põe em risco a estabilidade social ou territorial de determinado país. Dentre elas podemos citar o terrorismo, o tráfico de drogas e armas, o crime organizado, as migrações internacionais, a degradação ambiental, o uso indevido das novas tecnologias, e até mesmo a fluidez do capital especulativo.

Analisando-se o atual quadro regional, podem-se destacar duas dessas ameaças: a criminalidade transnacional organizada e as questões ambientais. A primeira, agravada pela fragilidade socioeconômica do subcontinente, põe em risco a segurança das pessoas e a instabilidade política dos países da região; a segunda merece destaque pela riqueza da biodiversidade e importância dos recursos naturais na região. Este assunto será motivo de uma análise mais aprofundada no capítulo V.

¹⁷ Segundo o Almirante Mário César Flores, “*conflitos clássicos com seus vizinhos são hoje praticamente inverossímeis, embora não de todo impossíveis*” (FLORES, 2003, p. 27).

3. As novas características geopolíticas e suas implicações no campo militar.

As características analisadas acima conduzem à construção de novos paradigmas nos assuntos de Defesa e Segurança. A construção de uma identidade regional sul-americana pressupõe um novo comportamento para os exércitos nacionais. Os clássicos conflitos territoriais há muito deixaram de ser a razão principal do emprego das Forças Armadas no interior do subcontinente. Ao mesmo tempo parece cada vez mais ser consenso na região a idéia de que, se compartilhamos problemas, temos que compartilhar soluções.

É à luz desse novo panorama regional que desenvolveremos a análise das questões de Segurança e Defesa e, conseqüentemente, do emprego das Forças Armadas no subcontinente.

CAPÍTULO IV - A DIMENSÃO POLÍTICO-MILITAR DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

O presente capítulo visa a analisar o atual processo de integração regional no subcontinente com ênfase em sua dimensão militar, buscando compreender de que maneira o processo de regionalização tem repercutido em políticas de cooperação e integração nos campos da Segurança e Defesa entre os países sul-americanos.

Não é do interesse deste trabalho pormenorizar os avanços e as oportunidades de integração regional sob o ponto de vista econômico. Não que a dimensão econômica não seja importante para a análise política da integração regional. Sabe-se, por exemplo, que um dos principais fatores de sucesso da União Européia, além do comércio intra-regional, é a existência de eficientes sistemas de transporte e de comunicações¹. Porém, acreditamos que já há uma razoável literatura a respeito desse tema².

Pretende-se neste trabalho enfatizar os marcos políticos do atual processo de integração regional no subcontinente sul-americano.

Como referência teórica, utilizaremos os estudos de Karl Deutsch sobre integração regional. Como marco empírico, durante o desenvolvimento deste capítulo, será realizada uma analogia entre o processo de integração sul-americano e o europeu, exemplo mais acabado de integração regional.

1. Origens da integração

¹ A realidade sul-americana é bem diferente, apesar de avanços consideráveis nos últimos anos (COSTA, 2000).

² CAMARGO (1999) e COSTA (2000) analisaram a regionalização econômica na América do Sul a partir da circulação e da integração de infra-estrutura de transportes.

O processo de integração regional, constituindo comunidades políticas³, ocorre a partir do relacionamento entre unidades interdependentes (DEUTSCH, 1982, p. 223). Neste caso, considera-se uma comunidade política a reunião de atores políticos cuja interdependência é suficiente para alterar substancialmente os resultados de algumas decisões importantes de cada um deles (Idem, p. 225).

A partir da análise histórica do processo de integração de alguns países⁴, Karl Deutsch percebeu que certas características observadas em casos passados tendem a se repetir em casos presentes e futuros. Assim, para Deutsch (Idem, p. 274),

O processo de integração quase sempre se inicia em torno de uma *área central*, que consiste em uma ou algumas poucas unidades política mais fortes, mais altamente desenvolvidas e, sob certos importantes aspectos, mais adiantadas e atraentes do que as demais. Os governos e as elites políticas dessas poderosas áreas centrais de um grande sistema política em perspectiva agem, portanto, quase sempre, como líderes atuantes, unificadores (...) Inicialmente, ao longo do processo integrativo, quase sempre também se desenvolve uma comunidade psicologicamente ‘não-belicista’. Uma guerra entre os prováveis parceiros passa a ser considerada ilegítima; os sérios preparativos para ela não merecem mais o apoio popular (...) Da mesma forma, quase sempre as divisões políticas mais evidentes na emergente comunidade amalgamada de segurança se enfraquecem e – o que é ainda mais importante – se misturam às unidades participantes.

³ Deutsch distingue dois tipos de comunidade: *comunidade pluralística de segurança* e *comunidade política amalgamada*. “Se a principal meta da integração for não apenas a preservação da paz entre as unidades políticas integradas, mas também a obtenção de maior poder para fins gerais ou específicos, ou a obtenção de uma identidade funcional comum, ou uma combinação de tudo isso, então é provável que uma *comunidade política amalgamada*, com um governo comum, seja a ideal. Se o objetivo principal for a paz, então é possível que uma *comunidade pluralística de segurança* seja eficiente e, de fato, mais fácil de alcançar.” (DEUTSCH, 1982, p. 269)

⁴ Para esse estudo, Deutsch considerou a história da unificação da Grã-Bretanha, da Suíça, da Itália, da Alemanha e dos Estados Unidos. (DEUTSCH, 1982, p. 274).

Considerando-se as características que envolvem os processos de integração regional em voga na atualidade, e em especial o caso europeu e o sul-americano, pode-se afirmar que as observações de Deutsch são consistentes⁵.

Além das características citadas, Deutsch (Idem, p. 268) aponta quatro condições básicas para que um processo de integração ocorra com sucesso: importância recíproca das unidades, compatibilidade de valores, influência mútua e certo grau de identidade comum. Considerando-se as condições citadas, entende-se melhor o ceticismo de intelectuais e políticos sul-americanos em relação ao estabelecimento de um bloco envolvendo todo o continente americano.

2. Ganhos com a integração regional

- I. A dimensão política da integração regional pressupõe Estados nacionais compartilhando meios e valores, constituindo uma comunidade política. Essa comunidade visa à preservação da paz entre os seus membros, por um lado, e o desenvolvimento regional, por outro. Em outras palavras, busca-se com a integração regional *“segurança, prosperidade, mobilidade e poder”* (Idem, p. 258).

Assim, no caso europeu, por exemplo, os países integrados *“terão uma melhor oportunidade de adotar políticas comuns sobre o aquecimento global, a imigração, as relações Norte-Sul, e a segurança; poderão também financiar coletivamente projetos tecnológicos”* (KENNEDY, 1993, p. 262), e *“criar um bloco de povos europeus, mais próspero e talvez até mesmo mais poderoso do que qualquer outro estado do mundo”*. (Idem, p. 26).

Em um mundo cada vez mais globalizado, a integração regional funciona como instrumento de conquistas e mecanismo de “defesa”. Assim, um bloco regional, graças ao ganho de escala de sua base geográfica e econômica, tende a conquistar vantagens na concorrência internacional, reforçando a sua posição diante de outros. *“A constituição de unidades políticas maiores leva a alianças defensivas contra o resto do mundo. (...) fusões políticas desse gênero constituem uma condição necessária para uma ‘recuperação’ da política diante das forças da economia globalizada.”* (HABERMAS, 2001, p. 70).

⁵ Parece não haver divergências entre estudiosos da integração regional de que os eixos França-Alemanha e Brasil-Argentina representam as áreas centrais dos blocos a que pertencem.

Esta parece ter sido a percepção dos presidentes dos países sul-americanos quando, reunidos pela primeira vez, assinaram o *Comunicado de Brasília*. Nesta reunião, os presidentes procuraram aprofundar o projeto de cooperação regional, cuja meta era “encontrar melhores caminhos no trato dos desafios e oportunidades da globalização através de uma ação conjunta voltada para a consolidação da democracia e da paz, (...) o estímulo do comércio (...) a cooperação tanto no campo do combate a drogas ilícitas e delitos conexos, quanto no âmbito da ciência e tecnologia”, por meio de um “leque de projetos de integração física, dotados de sustentabilidade no seu sentido amplo (ambiental, social, de eficiência econômica) e baseados numa perspectiva geoeconômica do espaço regional” (LAFER, 201, p. 56). O objetivo dessa reunião ia muito além do que a simples cooperação econômica regional. Buscava-se, enfim, a “reafirmação da identidade própria da América do Sul como região”⁶.

3. A dimensão política da integração regional na América do Sul

A dimensão política do processo de integração sul-americano se enquadra na busca de autonomia estratégica regional e resvala, conseqüentemente, na política de hegemonia norte-americana para as Américas. Para Aron, “os Estados soberanos consideram seu inimigo o pretendente à hegemonia, isto é, que deseja privá-los da sua autonomia, da sua faculdade de decidir livremente” (ARON, 1982, p. 125). Transferida da escala nacional para a regional, essa percepção parece ganhar cada vez mais adeptos.

O processo de integração do subcontinente, por mais paradoxal que possa parecer, constitui certamente o maior entrave à integração continental. “Os EUA sempre insistiram em ignorar o Mercosul, como um *building block*, pretendendo negociar separadamente com cada país a formação da ALCA, o que lhes daria maior poder de pressão” (BANDEIRA, 2003, p. 524). O Mercosul representa, assim, um obstáculo aos desígnios estratégicos dos Estados Unidos, uma vez que os países membros se propõem “a construir um mercado comum, a segunda experiência, depois da União Européia, de unificação supranacional de um espaço econômico” (Idem, p. 500).

⁶ Cf. Fernando Henrique Cardoso. *O Brasil e uma nova América do Sul*, Jornal Valor Econômico, 30 de agosto de 2000.

Diante desse quadro, cada vez mais se procura fazer a distinção entre América Latina e América do Sul. Para Celso Lafer, as características geopolíticas atuais aconselham a um novo enfoque para o conceito de América Latina.

De fato, há de ter em conta que o México, em função de sua participação no NAFTA e a América Central e o Caribe, por obra da atração centrípeta da economia norte-americana, viu o seu grau de interdependência com o Norte aumentar ainda mais significativamente nos últimos anos. Por esse motivo, o futuro dessa parte da América Latina está cada vez mais vinculado ao que acontece nos Estados Unidos. A América do sul, em contraste, tem relações regionais e internacionais mais diversificadas, tanto no plano econômico quanto no político. Este é um dado da realidade contemporânea que lhe confere uma especificidade própria no contexto da América Latina, da qual cabe extrair as apropriadas conseqüências em matéria de política externa. (LAFER, 201, p. 55).

A valorização do conceito de América do Sul⁷, em lugar de América Latina, tem sido uma constante por presidentes sul-americanos, dentre os quais os últimos presidentes brasileiros, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva.

De acordo com esta perspectiva, dependendo-se do conceito empregado – América Latina ou América do Sul –, vislumbram-se escalas diferentes e, portanto, projetos distintos para a integração regional. O primeiro seria o estabelecimento da ALCA, *“na realidade uma expansão da NAFTA, sob a sua hegemonia política e militar, atendendo aos interesses das companhias transnacionais”* (BANDEIRA, 2003, p. 575). O segundo seria a integração da América do Sul, que se estende *“da Colômbia à Terra de Fogo, integrada como espaço econômico resultante de um acordo de livre comércio entre o Mercosul ampliado e a Comunidade Andina de Nações (CAN), com a gradativa inclusão da Guiana e do Suriname”* (Idem, p. 575).

Segundo Bandeira (2003), diante dessa realidade, não teria sido mera coincidência o fato do anúncio do Plano Colômbia⁸ ter acontecido no período próximo ao da reunião dos

⁷ Segundo BARBOSA (2001, p. 39), *“Nos anos mais recentes, a primeira vez que o conceito “América do Sul” foi usado em substituição ao de “América Latina” foi no Acordo de Alcance parcial para Fornecimento de Gás Natural, firmado em 17/8/1992, entre Brasil e Bolívia.”*

⁸ A partir do Plano Colômbia, torna-se clara a estratégia de segurança norte-americana para a América do Sul, colocando no centro dos desafios estratégicos da região no combate à chamada *narcoguerrilha*.

chefes de Estado da América do Sul. Para esse autor, os dois acontecimentos, quase simultâneos, refletiram “*a contradição de interesses econômicos, políticos e geopolíticos, que esgarçava o relacionamento e aguçava a rivalidade entre o Brasil e os EUA.*” (Idem, p. 561).

Do ponto de vista político-estratégico, a América do Sul parece diante do seguinte dilema: ou enfrenta os desafios da busca de uma autonomia regional por meio de um processo de integração regional próprio, cujo caminho é extraordinariamente árduo em virtude das condições socioeconômicas da região, ou submete-se à política integracionista hegemônica (Samuel Pinheiro Guimarães In BANDEIRA, 2003, p. 27).

O dilema vivido pela América do Sul nos faz lembrar da previsão formulada pelo General Juan Domingos Perón, quando defendia, na década de 1950, a criação de um mercado comum à Argentina, Brasil e Chile (Pacto ABC): “*el año 2000 nos va a sorprender unidos o dominados*” (BANDEIRA, 2003, p. 516).

Porém, é possível se pensar na construção de autonomia estratégica para a América do Sul, em um cenário de profunda assimetria hemisférica? Seria o modelo europeu viável ao subcontinente, cujas economias nacionais, frágeis e endividadas, dependem do comércio com os países ricos, em especial com os Estados Unidos?

Para alguns, apesar da construção de uma sociedade estratégica ser a prioridade das políticas exteriores na América do Sul, “*Esta sociedad no debe reconstruirse en oposición a los Estados Unidos; además de anacrónica, tal definición no sólo impedirá nuestra unión sino que terminará dividiéndonos.*” (RUSSELL, 2003, p. 82).

4. A dimensão militar do processo de integração regional na América do Sul

Diante de ameaças cada vez mais difusas, os Estados nacionais se vêem impotentes para conquistar a Segurança de forma isolada. Por outro lado, em um sistema internacional anárquico, sob percepções realistas de conspirações e ameaças, a preparação militar de um vizinho pode representar sempre um risco para os demais países da região. Estes são os fatores principais que conduzem países à constituição de *comunidades de segurança*,

fazendo-os promover, no âmbito dessas comunidades, oportunidades de cooperação e integração militar.

O processo de integração regional reduz antagonismos e induz confiança mútua, resultando em *“um natural decréscimo, inicialmente lento mas, superada a resistência da cultura e consolidada a tendência integracionista, mais rápido, das razões para o preparo militar condicionado pelo cenário regional.”* (FLORES, 1992, p. 99).

4.1. Iniciativas do Brasil para cooperação militar no contexto sul-americano

Na América do Sul, ao longo das duas últimas décadas do século XX, podem ser observadas várias oportunidades de cooperação nos campos da Defesa e da Segurança. Dentre elas, destacam-se a criação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul (1986), o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (1998), o fim do Projeto Nuclear brasileiro na Serra do Cachimbo (PA) e do Projeto Condor II (Argentina), realizações de inspeções militares, reunião entre Estados-Maiores e exercícios em conjunto. Nos últimos anos, dois importantes documentos foram firmados: a “Declaração do Mercosul”, em julho de 1999, em Ushuaia na Argentina, instituindo uma “zona de paz” na região, e o “Compromisso de Lima” (Carta Andina para a Paz e a Segurança) aprovado em 17 de junho de 2002. Deve-se citar também a Resolução A/RES/57/13 da Assembleia Geral da ONU, de 14 de novembro de 2002, que cria a “Zona de Paz e Cooperação Sul-americana.” (MIYAMOTO e MANDUCA, 2004, p. 18).

Ao longo dos últimos anos, outras atividades podem ser observadas, tais como: (a) acordos com países vizinhos para vigilância de fronteiras e do espaço aéreo; (b) incorporação de países amazônicos no Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM); (c) Reuniões de Ministros de Defesa da América do Sul⁹; (d) projetos de integração setorial de

⁹ A 1ª Reunião de Ministros da Defesa da América do Sul ocorreu em 23 de abril de 2003. Nesse encontro foram lançadas as bases para a criação de um sistema de vigilância comum para o continente sul-americano. De acordo com a proposta, haverá troca de informações sobre ameaças consideradas urgentes, como o combate ao narcotráfico e o crime transnacional. A idéia seria unificar os bancos de dados nacionais sobre ações de traficantes de drogas e de armas e compartilhar inteligência obtida por sistemas de vigilância. Segundo o ministro da Defesa do Brasil, José Viegas, *“constatamos que possuímos problemas comuns para enfrentar, como o controle de nossas fronteiras, para impedir atividades ilegais do crime organizado. Num*

indústrias de Defesa; (e) reuniões de chefes e técnicos de Serviços de Inteligência (2003); (f) envio de militares para a Missão de Assistência Humanitária na Remoção de Minas no Peru e Equador.¹⁰

Em fevereiro de 2004 foi assinado um acordo entre Brasil, Peru e Colômbia para controle de rios no noroeste da Amazônia. Esse acordo merece destaque, pois se constituiu na primeira operação militar conjunta envolvendo Forças Armadas e polícias contra ameaças à Segurança na América do Sul¹¹.

Um ano antes já havia sido assinado um convênio entre os ministérios de Defesa do Brasil e da Colômbia facilitando as relações militares entre os dois países. Dentre os principais propósitos se destacam algumas oportunidades de cooperação¹²:

- Desenvolvimento científico e tecnológico da indústria de Defesa;
- Treinamento e capacitação de recursos humanos;
- Apoio logístico, organização e legislação institucional;
- Informações operacionais;
- Intercâmbio de informação e inteligência militar.

Outras iniciativas mais ousadas têm sido apresentadas por militares argentinos, porém ainda carentes de maior aprofundamento. Dentre estas, vale destacar duas: Primeiro, a defesa, por parte de militar argentino¹³, da criação de uma brigada “Mercosul”, envolvendo militares da região para o combate ao crime organizado na área da trílice

segundo passo será promovida a integração das forças armadas sul-americanas, principalmente em ações de manutenção de paz”. De acordo com Viegas, o sistema comum de segurança continental não se limitará a esses aspectos: “Podemos, no futuro, ampliá-lo de maneira a estabelecer requerimentos comuns para o reequipamento das Forças Armadas sul-americanas.” (Cf. Jornal O Estado de S. Paulo, Nacional, 24 de abril de 2004).

¹⁰ Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira. *A visão brasileira da Segurança Hemisférica*. In www.flacso.cl/flacso/areas/semfrancia/rizzo.pdf (Acesso em 20/04/2004).

¹¹ Cf. Edson Luiz. *Operação reunirá militares de 3 países no AM*. Jornal O Estado de S. Paulo. 07 de fevereiro de 2004. p. A14.

¹² Cf. http://www.mindefensa.gov.co/geopolitica/geopolitica20030620minmlramirez_acuerdo_colombia_brasil.html, acesso em 27/08/2004.

¹³ “Para o tenente-coronel (da reserva) Nestor Cruces, especialista em forças armadas e indústria bélica da Argentina, Brasil e Argentina deveriam lançar a Brigada ‘M’, com 3 mil a 4 mil militares, que funcionaria também como ‘vitrine’ dos produtos bélicos fabricados nos dois países.” (Militar propõe uma Brigada Mercosul, Jornal O Estado de S. Paulo, B4, 11 de novembro de 2003).

fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Segundo, um conjunto de propostas apresentadas pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos do Exército Argentino em sua página na Internet¹⁴, dentre as quais destacamos a condução de uma política de indústria bélica conjunta e a integração do ensino militar¹⁵.

4.2. As dificuldades da cooperação e integração militar na América do Sul

Apesar desses avanços, não se conformou até o momento no subcontinente um mecanismo integrado de natureza militar, “*em virtude de naturais diferenças de concepções quanto à missão que compete às respectivas forças armadas nacionais*”.¹⁶ A percepção que parece predominar é a de que ainda é cedo para se fazer uma integração militar, por vários motivos, dentre os quais se destacam: a) a supremacia dos interesses nacionais sobre os regionais; b) o predomínio do paradigma estatocêntrico; c) a característica das Forças Armadas enquanto instituições tradicionais e conservadoras; e d) a autonomia das questões militares na região.

a) A supremacia dos interesses nacionais sobre os regionais

Após a conquista de suas independências, os Estados sul-americanos mantiveram estreitos laços com países europeus e, mais adiante, fortes relações com a potência norte-americana. Em contrapartida, durante todos esses anos, os países da região praticamente “deram as costas” uns para os outros. As tentativas de integração regional quase não saíram do papel, enquanto predominava a percepção da ameaça mútua no subcontinente, conforme

¹⁴ Cf. <http://www.ejercito.mil.ar/origin.htm> (acesso em 12/05/2001).

¹⁵ Segundo a proposta, poderia se “Aproveitar o melhor do ensino militar de cada país participante para juntar esforços em suas áreas de instrução e dessa maneira lograr um maior intercâmbio de opiniões entre seus efetivos (tanto alunos como instrutores), isto levaria a que, por exemplo, o curso de montanha, de selva, de deserto, etc ocorresse na escola que melhor desenvolvesse o tema, na América do Sul; e a prática do curso poderia ser realizada em vários lugares do subcontinente, adquirindo-se, assim, maior experiência.” Cf. <http://www.ejercito.mil.ar/origin.htm> (acesso em 12/05/2001).

¹⁶ Embaixador Valter Peçly Moreira. *Aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança e da defesa: a experiência do Mercosul*. Comissão de Segurança Hemisférica da OEA. Washington, 29 de outubro de 2002. p. 5.

análise do capítulo anterior. Essa realidade perdurou até as últimas décadas do século XX, quando tentativas mais concretas de integração começam a ser esboçadas.

Mesmo tendo sido ultrapassados preconceitos recíprocos, ainda existem importantes obstáculos a serem superados. Apesar dos avanços dos últimos anos, a construção de uma identidade estratégica compartilhada na América do Sul não parece missão fácil. Isto porque, quando os países da região se sentam à mesa para discutir políticas regionais, “*a idéia do nacional ainda é sobejamente acentuada, e as políticas dos Estados nacionais têm sido privilegiada*” (MIYAMOTO, 2000b, p. 38). Não existe ainda a cultura do trabalho conjunto na região.

b) Predomínio do paradigma estatocêntrico

Como visto anteriormente, permanece no relacionamento entre os países sul-americanos, *“uma visão realista ou neo-realista, onde a cooperação pode efetivamente existir, e muitas vezes inclusive tentando caminhar para uma integração mais profunda, mas que não minimiza as políticas nacionais, particulares na busca dos próprios interesses”* (Idem, p. 28). As dificuldades encontradas para a consolidação de uma união aduaneira entre os países do Mercosul, incluindo-se aí o recente episódio que envolve produtos de “linha branca” (eletrodomésticos) entre Brasil e Argentina, constituem exemplos de como as idéias regionais são postas de lado diante dos interesses nacionais.

Se óbices são encontrados na dimensão econômica da integração regional, imagine-se então quando estão envolvidas questões políticas. O paradigma clássico (realista) tende a ser invocado, principalmente quando estão em discussão assuntos que envolvem temas militares. A percepção conspirativa que durante anos serviu de bússola, orientando a conduta das chancelarias e dos Estados-Maiores nos países da região *“passou para um estágio secundário, mas não foi eliminada. Daí as reticências para que as Forças Armadas sejam efetivamente integradas”* (MIYAMOTO, 2000, p. 23).

Nunca é demais lembrar *“que muitas autoridades militares e civis dos países do Continente foram formadas sob a influência da geopolítica clássica, progressivamente inviável na medida em que avançam os processos de integração.”*¹⁷

c) A característica das Forças Armadas enquanto instituições tradicionais e conservadoras

De acordo com o teórico militar inglês Liddel Hart, *“Só existe uma coisa mais difícil do que pôr na cabeça de um militar uma idéia nova: é tirar a antiga”* (apud FLORES, 2002, p. 11). Esta frase traduz, em poucas palavras, a postura conservadora peculiar a instituições tradicionais como as Forças Armadas.

Na busca da garantia de uma continuidade eficaz, as Forças Armadas tradicionalmente apresentaram cautela diante de mudanças, mantendo sempre a preocupação de evoluir em coerência com o seu entorno político, econômico, social e tecnológico. O problema é que diante do complexo contexto evolutivo da atualidade, as

¹⁷ Embaixador Valter Pecly Moreira. Aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança e da defesa: a experiência do Mercosul. Comissão de Segurança Hemisférica da OEA. Washington, 29 de outubro de 2002. p. 5.

instituições tradicionais vivem um período de transição problemática. Assim, *“no bojo da evolução, os parâmetros e os propósitos que orientam e pautam as instituições perdem toda ou pelo menos parte de sua força e seu sentido tradicionais, como está sendo o caso do mundo atual.”* (Idem, p. 09).

Portanto, esse é um problema que não aflige somente o contexto das políticas militares no subcontinente, mas as Forças Armadas enquanto instituição.

A questão central desse problema é como se estruturar perante um mundo em que ameaças são cada vez mais globalizadas e em que políticas de Defesa e Segurança tendem a ser cada vez mais compartilhadas. Portanto, *“essa dificuldade não é exclusiva dos países do Mercosul, pois nem a União Européia, que já estabeleceu até uma moeda comum, consegue proceder a contento na montagem de sua anunciada Força Européia de Reação Rápida”* (MOREIRA, 2002). Em todo o mundo, as Forças Armadas tem demonstrado que *“são instituições que necessitam um tempo próprio para atualizar doutrinas e procedimentos, e também para se adaptar a mudanças de postura”* (Idem).

d) A autonomia das questões militares na região.

A destinação do aparelho militar é uma questão política por excelência (FLORES, 1992, p. 7), e como tal deveria ser do interesse dos diversos setores da sociedade. Ocorre que, nos países do subcontinente, percebe-se desinteresse, desinformação e equívocos no meio da população quando se discutem questões militares, especialmente as relacionadas à Defesa. Há quase um total desconhecimento por parte da população das Políticas de Defesa nacionais e percebe-se pouco interesse em sua discussão, até mesmo entre a classe política.

Este desinteresse, que teria origem na crença da população na inexistência de ameaças externas (Idem, p. 67), acaba de certa forma legitimando o considerável grau de autonomia dos militares na região. Assim, a própria sociedade, que consente ou tolera essa autonomia, *“nunca procurou reduzi-la, menos por arte corporativa dos militares do que por opção e omissão dela própria, resultante de desinteresse convencido ou repulsa preconceituosa, embora, é justo reconhecer, os militares pouco ou nada tenham se esforçado para estimular o interesse civil”* (Idem).

Diante desse quadro, é natural que a dimensão militar da integração regional tenha sido sempre conduzida com ressalvas. Paradoxalmente, a cautela dos militares com relação aos avanços integracionistas conduz a uma espécie de integração paralela, na qual, mantido um certo grau de autonomia, os Estados-Maiores do subcontinente caminham na busca de maior cooperação no campo militar, o que inclui, na maioria dos casos, convites entre militares para a realização de curso e participação em exercícios conjuntos.

Diante deste considerável grau de autonomia dos militares na região, e da falta de uma política “social” de cooperação regional no campo militar, cabe às Forças Singulares (Exército, Marinha e Aeronáutica), na maioria das vezes de forma isolada, buscar alternativas de cooperação, através de um conjunto de acordos entre os militares da região.

5. Dimensão militar: um processo paralelo de integração

Como visto anteriormente, tem ocorrido no subcontinente um processo de integração militar de forma paralela (e autônoma) às demais dimensões da integração regional. Esse processo reflete o grau de autonomia de que historicamente dispõem as Forças Armadas no interior de cada país sul-americano.

Desta forma, um processo de integração militar, conduzido pelos Ministérios de Defesa e pelos Estados-Maiores, ocorre de forma discreta na região. Como exemplo deste processo, podem-se citar os inúmeros exercícios em conjunto realizados¹⁸, as Conferências

¹⁸ Dentre as várias operações em conjunto envolvendo militares de países sul-americanos podemos citar:

- A operação **Cabañas**, realizada na Argentina (2001) e no Chile (2002), teve como finalidade familiarizar os participantes com o processo decisório em problemas específicos das operações de manutenção da paz. Participaram, além dos Estados Unidos, oito países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.
- A operação **Cruzeiro do Sul** (1999/2000) já se constitui num tradicional exercício envolvendo os exércitos do Cone Sul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), destinado à preparação para o desempenho em operações de manutenção da paz.
- A operação **Forças Unidas** (2001/2003), coordenada pelo Comando Sul-Americano do Exército dos EUA, conta com representantes dos países do subcontinente (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) e tem como objetivo exercícios combinados em busca de compatibilidade doutrinária e operacional pela manutenção da paz entre os exércitos sul-americanos. Quando o exercício é realizado na América Central ou no Caribe, é chamado Forças Aliadas. Na América do Sul, ele leva o nome de *Força Unidas*. O exercício é patrocinado pelo *Exército Sul* dos EUA (*USARSO - US Army South*).
- Os exercícios combinados **Araucária I e II** (2002/03), realizados pelos exércitos argentino e chileno com a finalidade de treinar apoio em caso de catástrofes naturais, se constitui em um grande marco de aproximação entre os dois países do Cone Sul.

bilaterais entre Estados-Maiores, as inspeções militares mútuas, as reuniões envolvendo Ministros de Defesa e Estados-Maiores da América do Sul, acordos para a integração setorial de indústrias de Defesa, acordos na área de Inteligência, envio de militares para as missões de assistência humanitária e remoção de campos minados (Peru e Equador).

6. Avanços e resistências: o difícil caminho da integração regional

Enquanto o comércio e as comunicações constituem a primeira fase do processo de integração regional¹⁹, os acordos político-militares devem constituir a última das fases integracionistas. Além destas fases, tais acordos pressupõem o apoio popular, que, segundo Karl Deutsch, obedece a três etapas:

Inicialmente, há uma etapa de *lideranças intelectuais*, durante a qual o movimento é apoiado principalmente por intelectuais (...) Mais tarde, vem a etapa dos *grandes políticos*, quando grupos de interesse mais amplos começam a colocar-se por trás do movimento de integração e são ‘trabalhados’ acordos políticos mutuamente vantajosos. Por fim, essa etapa se funde na dos *movimentos de massa* e/ou de *política de elite em larga escala*, quando a questão da unificação política se torna intensamente prática. (DEUTSCH, 1982, p. 278).

-
- A operação ***Laço Forte*** é um exercício conjunto dos Exércitos Brasileiro e Argentino, realizado anualmente com os seguintes objetivos:
 - Estreitar os laços de amizade, confiança e cooperação entre os integrantes do Exército Brasileiro e Exército Argentino;
 - Compatibilizar conceitos, critérios doutrinários e a metodologia empregada em ambos os exércitos para o planejamento e execução de operações conjuntas.
 - Criar condições que permitam desenvolver a capacidade mútua de operacionalidade entre os elementos de ambos exércitos, na execução de operações convencionais.
 - O exercício combinado “***Guerrero de la Pampa – Prairie Warrior***” (2003), coordenado pelo Estado Maior do Exército Norte-Americano, visa compartilhar ações de planejamento para operações de manutenção da paz. Participaram Oficiais – instrutores e alunos – das Escolas de Guerra dos Exércitos dos EUA, Brasil, Argentina e Chile.

¹⁹ No século XIX, Friedrich Ratzel já percebia que o “*comércio e a comunicação precedem de muito a política*” (RATZEL, 1990, p. 182). Para ele, o avanço da dimensão política no processo de integração exige que, previamente, tenha-se formado uma rede primitiva de caminhos. “*A idéia de unir áreas vizinhas deve ser precedida de informação apolítica.*” (Idem, p. 182).

Num esforço de enquadrar as fases elaboradas por Karl Deutsch em um contexto atual, pode-se concluir que, enquanto o caso europeu se encontra entre a segunda e a terceira etapa, o processo sul-americano parece só recentemente ter saído da primeira. Mesmo nessa condição, a União Européia, cujos experimentos de unificação datam de mais de quatro décadas, não chegou a acordos definitivos para elaboração de política de Defesa²⁰ e Segurança (MIYAMOTO, 2000, p. 22). Tal situação ensina que o processo de integração regional em sua dimensão político-militar exige cautela e tempo próprio.

7. Em busca da integração militar: o caso europeu

Apesar dos avanços consideráveis em termos de integração regional, a Europa ainda se recente da falta de uma identidade específica em matéria de Segurança e de Defesa e, conseqüentemente, de meios militares para a gestão de crises e para a condução de sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Não obstante, tentativas de construção de instrumentos comuns nestes campos têm sido defendidas. De acordo com estas idéias, “*a União deve dispor de capacidade de ação autônoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais.*”²¹

Dentre as tentativas de se estabelecerem acordos na área de Segurança, constam do Tratado da União Européia missões coletivas em matéria de prevenção de conflitos e gestão

²⁰ Só a partir do *Tratado de Maastricht*, assinado em 1992, a União Européia começou a discutir a capacidade de tomar decisões e conduzir operações militares no campo das relações internacionais de forma independente para o bloco, através da criação de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Como seu próprio nome sugere, além de propor políticas externas comuns, a PESC se constitui em instrumento pelo qual os países europeus passam a pensar as questões de Segurança e de Defesa em termos coletivos, através da Política Européia de Segurança e de Defesa (PESD). (Declaração do Conselho Europeu de Colônia sobre o reforço da política europeia comum de segurança e defesa; <http://europa.eu.int>, em 05/03/03).

²¹ Declaração do Conselho Europeu de Colônia sobre o reforço da política europeia comum de segurança e defesa (<http://europa.eu.int>. Acesso em 05/03/03)

de crises, conhecidas como as "missões de Petersberg".²² Dentre os diferentes tipos de missões que podem ser cumpridas por unidades militares dos Estados-membro da União Européia destacam-se as missões de caráter humanitário ou de evacuação de cidadãos, de manutenção da paz, e missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.

Na busca de se desenvolver identidade maior nos campos da Defesa e Segurança, a União Européia tem criado um conjunto de instrumentos²³ que envolvem o emprego conjunto de militares dos Estados-membro.

²² A Declaração de Petersberg de 19 de Junho de 1992 constitui um elemento primordial da vontade de desenvolver a União da Europa Ocidental (UEO) enquanto componente de defesa da União Européia. Nesta declaração, os Estados-membros manifestam-se prontos a colocar à disposição da UEO unidades militares provenientes de qualquer dos ramos das suas forças convencionais, com vista à realização de missões militares sob a autoridade da UEO. (<http://europa.eu.int>, acesso em 05 mar 2003)

²³ Dentre os principais instrumentos de Defesa e Segurança criados pela União Européia se destacam:

EUROCORPS - Criado na 59ª cimeira franco-alemã, realizada em maio de 1992. Desde então, registrou-se a adesão de três outros Estados-membros: a Bélgica, a Espanha e o Luxemburgo. O *Eurocorps* conta com 50 mil homens e está operacional desde 1995. Ele inscreve-se no âmbito das "forças que dependem da União da Europa Ocidental" (UEO). Pode intervir enquanto tal no âmbito da UEO ou da OTAN e efetuar missões humanitárias, missões de evacuação de cidadãos e operações de restabelecimento ou de manutenção da paz.

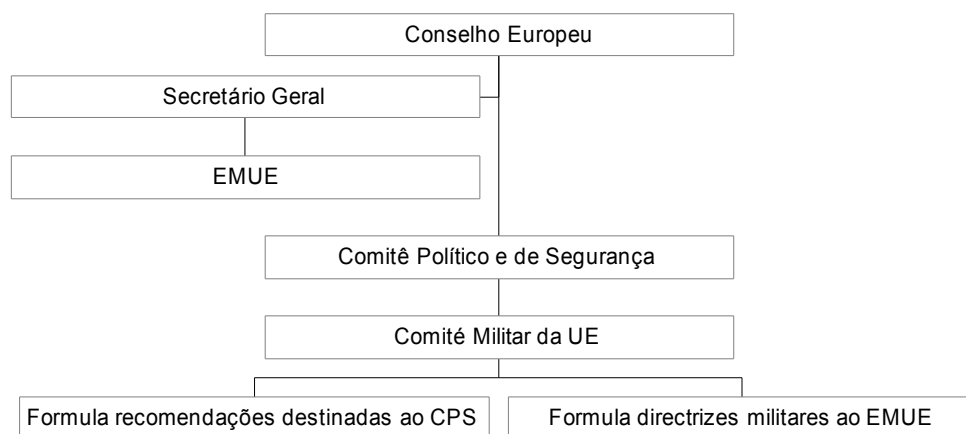
EUROPOL (Serviço Europeu de Polícia) - Órgão com vista a constituir uma estrutura destinada a desenvolver a cooperação policial entre os Estados-membros nos domínios da prevenção e da luta contra as formas graves de criminalidade internacional organizada, incluindo o terrorismo e o tráfico ilícito de droga. A Convenção relativa à criação da Europol foi assinada em Julho de 1995, tendo entrado em vigor em 1 de Outubro de 1998. Para concretizar mais rapidamente a cooperação policial definida no Título VI do Tratado da União Européia, foi criada provisoriamente em 1995 uma Unidade "Drogas" da Europol. Em seguida, as suas atribuições foram alargadas, passando a abranger a luta contra o tráfico de matérias radioativas e nucleares, as redes de imigração clandestina, o tráfico de veículos e o branqueamento de capitais ligados a estas formas de criminalidade e, mais recentemente, à luta contra o tráfico de seres humanos.

Força de Reação Rápida da União Européia - O catálogo de forças integra mais de 60 mil homens, sendo a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França os Estados-membros que mais contribuem. Segue-se na lista de contribuições Itália, Espanha, Holanda, Grécia, Áustria, Finlândia, Suécia, Bélgica, Irlanda e Luxemburgo.

EUROFOR - Quartéis-Generais da Força Européia Operacional Rápida, em Florença, na Itália.

EUROMARFOR - Quartéis-Generais da Força Marítima Européia, em Roma, na Itália. (Fonte: <http://europa.eu.int/português>, Acesso em 15 de Fevereiro de 2003).

Em dezembro de 2000, o Conselho Europeu aprovou os seguintes órgãos políticos e militares permanentes: Comitê Político e de Segurança permanente (CPS), Comitê Militar da União Européia (CMUE) e Estado-Maior da União Européia (EMUE)²⁴. Esses novos órgãos se estruturam de acordo com o seguinte organograma:



A construção de instrumentos coletivos e, portanto, de atuação conjunta em áreas sensíveis tem favorecido a constituição de uma identidade e de uma comunidade européia, e reforçado a percepção mútua de um cenário construtivista no continente europeu.

8. O caso sul-americano: a difícil missão da integração militar

A análise de discursos de diplomatas e de militares sul-americanos deixa claro que ambos possuem posturas diferentes no que se refere às percepções das relações internacionais na região, enxergando eles, portanto, cenários diferenciados. Assim, enquanto boa parte dos diplomatas pode ser considerada construtivista, a maioria dos

militares se enquadra no paradigma realista ou neo-realista das Relações Internacionais (Conforme capítulo II).

Para os construtivistas, a integração militar só deverá ocorrer no momento em que a sociedade perceber que os objetivos da cooperação regional não são hipócritas e vão além da constituição de simples alianças militares de Defesa, conduzindo à construção de uma sociedade estratégica²⁵. Para os realistas ou neo-realista, ainda fortemente influenciados por uma percepção na qual a missão principal das Forças Armadas é a defesa contra a ameaça dos vizinhos, a integração militar entre países de uma região é algo inviável, sendo possível, no máximo, o avanço da cooperação bi e multilateral.

Considerando-se que de forma majoritária os militares da região comungam uma visão realista, uma *“aliança militar praticamente é descartada entre os países sul-americanos. A falta de um inimigo externo e comum a todos os países deixa de ser um motor par a confluência de interesses”* (RUDZIT, 200 p. 216). Diante deste quadro, a *“adoção da cooperação no campo da segurança seria a melhor alternativa”* (Idem).

Pensar em integração militar nesse âmbito pressupõe a quebra de paradigmas que há séculos estruturam as relações entre Estados nacionais. A dificuldade não ocorre apenas no subcontinente sul-americano. O que se verifica, tanto na América do Sul como na Europa, por exemplo, é que as propostas de integração têm caminhado mais devagar do que seria desejável. *“Obstáculos quase insuperáveis têm surgido em todos os instantes, com resistências de um ou outro parceiro, procurando cada um gerenciar, sempre, as políticas regionais em favor de suas vontades particulares”* (MIYAMOTO, 2002, p. 02).

Sob a ótica do Realismo, *‘Há motivos plausíveis que justificam as reticências dos governantes sobre estes assuntos. Sentar à mesa de negociações, discutir, barganhar,*

²⁵ Para RUSSELL (2003, p. 83), *“Es preciso tener en cuenta que entre una alianza y una sociedad estratégica existe una diferencia cualitativa importante. La primera es temporaria y esencialmente defensiva. (...) Por el contrario, una sociedad es mucho más comprehensiva y se construye para durar indefinidamente. Implica que los socios trabajan juntos sobre la base de sus raíces comunes, su relevancia mutua y sus objetivos compartidos. A partir de la confianza y el respeto recíprocos, renuncian a dirimir sus conflictos por medios violentos y asumen la obligación de ayudarse frente a las amenazas externas. Además, una sociedad estratégica presupone un entrelazamiento amplio y profundo de los Estados y sociedades civiles de los países que la integran”*.

ceder e tomar decisões conjuntas significa abrir mão da feitura de políticas atendendo tão somente aos seus anseios, como até então estavam acostumados.”(Idem, p. 03).

Apesar da defesa crescente de políticos do subcontinente ao processo de integração regional, e das recentes iniciativas de cooperação por parte dos militares da região, a resistência cultural prevalecente parece que ainda está longe de ser superada.

CAPÍTULO V – DEFESA E SEGURANÇA NO SUBCONTINENTE: NOVOS SIGNIFICADOS

Buscando analisar o emprego das Forças Armadas dos países sul-americanos no atual cenário geopolítico, sentimos a necessidade de dedicar um capítulo à discussão teórica e empírica sobre o significado de dois termos fundamentais no presente trabalho: Defesa e Segurança.

1. Redefinindo Defesa e Segurança

Como já abordado no capítulo introdutório, Defesa e Segurança possuem, neste trabalho, significados próprios, com base nas idéias de anarquia e ordem, respectivamente.

Defesa pressupõe um conjunto de ações relacionadas a conflitos territoriais clássicos. Tais ações são realizadas à sombra da guerra, em um sistema internacional anárquico. As ações de Defesa, majoritariamente, estão relacionadas a um conjunto de ameaças provenientes do exterior. Em outras palavras, as ameaças à Defesa quase sempre possuem origem no “estrangeiro”.

Tradicionalmente, Defesa tem sido entendido – em última instância – como o direito do uso legítimo da Força por Estados independentes, para defender a integridade de seu povo e de seu território. Geralmente, as atividades de Defesa, marcadas pela competição, desenvolvem-se de forma isolada. Isso não impede a formação de alianças temporárias (Defesa coletiva) entre diferentes países.

De forma resumida, Defesa está relacionada, em última instância, à guerra.

Por outro lado, o conceito de Segurança necessita de uma redefinição mais apurada. Durante a Guerra Fria, o enfoque predominante sobre questões de Segurança estava diretamente relacionado à idéia de *Segurança Nacional*¹. Por mais que se tentasse

¹ O conceito tem origem na Doutrina de Segurança Nacional, formulada, no contexto da Guerra Fria, pelo *National War College* e difundido para a América Latina através das *Escolas de Segurança Nacional* (no Brasil, *Escola Superior de Guerra-ESG*). De acordo com esse conceito, a guerra passava a ser vista na mais como uma questão exclusivamente militar, mas como um problema de mobilização e envolvimento da sociedade. Seus formuladores invertiam, assim, a fórmula de Clawsewitz: “a política, para eles seria a continuação da guerra por outros meios” (Cf. COMBLIN, Joseph. A Ideologia da Segurança Nacional: o

relacioná-lo a atividades políticas, econômicas e sociais, o conceito de Segurança estava sempre ligado a “Grande Estratégia”² nacional, confundindo-se com questões de Defesa³.

O conceito de Segurança desenvolvido no presente trabalho é de outra natureza. Possui caráter multidimensional e, independentemente da escala (não se prende ao caráter nacional), pressupõe uma ordem⁴, um aparato institucional estabelecido. Por isso é possível falar, de um lado, em segurança global, regional, nacional ou local e, de outro lado, em segurança ambiental, social, econômica... e militar. A proliferação de regimes internacionais (normas, princípios, regras e procedimentos) na área de Segurança, tais como os instrumentos de controle de armamento e de desarmamento, por exemplo, expressam a crescente governança na esfera das relações entre os Estados, moldando interesses e modificando a racionalidade de decisões⁵. Desta forma, diferente de Defesa, o conceito de Segurança se aplica melhor à idéia de comunidade (independentemente da escala), onde a anarquia entre as partes já foi superada.

poder militar na América Latina. Tradução de A. Veiga Filho. 2ª ed. São Paulo, Civilização Brasileira, 1980. p. 17).

² Na visão do general Golbery do Couto e Silva, um dos criadores da ESG, “*Temos, assim, na cúpula da Segurança Nacional, uma Estratégia, por muitos denominada Grande Estratégia ou Estratégia Geral, arte da competência exclusiva do governo e que coordena, dentro de um Conceito Estratégico fundamental, todas as atividades políticas, econômicas, psicossociais e militares que visam concorrentemente à consecução dos Objetivos nos quais se consubstanciam as aspirações nacionais de unidade, de segurança e de prosperidade crescente.*” (COUTO E SILVA, 1981, p. 25)

³ Segundo Rudzit (2004, p. 137), “a predominância da correlação entre o conceito e a segurança nacional deu um tom militarizado à interpretação do que vem a ser a palavra. Uma visão uniforme sobre segurança predominou, pois tanto acadêmicos quanto formuladores de políticas dentro dos governos trabalharam o conceito em termos de poder de cada nação.”

⁴ Definimos ordem como o padrão de convivência entre coletividades que permite o desenvolvimento de propósitos básicos sociais. Para Reddley Bull (BULL, 2002, p. 9) ordem pressupõe a garantia de três metas sociais elementares: proteção contra qualquer forma de violência, a garantia de que as leis sejam cumpridas e a garantia da propriedade. Numa perspectiva da Geografia Política, acreditamos que ordem poderia representar a garantia de sobrevivência ou manutenção das comunidades (independência), de suas instituições (autonomia) e de seus territórios (soberania).

⁵ Cf. HERZ, Mônica. ***Considerações sobre as Normas Internacionais Relevantes para a Política De Segurança Brasileira.*** Texto apresentado no Ciclo de Debates do Ministério da Defesa, realizado em Itaipava-RJ, nos dias 08 e 09 de novembro de 2003, e disponível no *site* do ministério (<http://www.defesa.gov.br>)

Portanto, entenderemos que, enquanto Defesa pressupõe unidades políticas em disputa no sistema internacional, Segurança pressupõe unidades submetidas a regras comuns. Enquanto a primeira sugere competição, a segunda sugere cooperação entre unidades que compõem determinada comunidade de interesses. Enquanto o ideal da Defesa é a paz, o ideal da Segurança é a ordem. Em outras palavras, a Segurança está para a ordem assim com a Defesa está para a paz.

A seguir analisaremos as implicações das novas características geopolíticas sobre as questões de Segurança, primeiramente, e Defesa, em seguida, nos países sul-americanos.

2. Por uma abordagem multidimensional de Segurança

2.1. A “Declaração sobre Segurança das Américas”

No mundo do pós-Guerra Fria, assiste-se a um quadro geopolítico em que as preocupações com questões de Defesa, tradicionalmente as mais importantes, paulatinamente cedem lugar às questões de Segurança.

No continente americano, esta realidade parece mais evidente. Em um quadro em que a contenção dá lugar à cooperação, e os conflitos territoriais clássicos parecem perder cada vez mais espaço, as questões de Defesa e Segurança passam a ser repensadas.

A *Conferência Especial sobre Segurança* promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em outubro de 2003, na Cidade do México, teve como objetivo principal ampliar o conceito de Segurança, conciliando a antiga visão de ameaça militar e de guerras entre Estados com as novas preocupações e desafios do continente. Chegou-se então à elaboração de um documento – *Declaração sobre Segurança das Américas* – no qual problemas como a pobreza, AIDS, desastres naturais, meio ambiente, tráfico de armas e drogas passam a ser considerados como as novas ameaças para o continente americano.

Percebe-se neste caso uma transferência do conceito de Segurança das questões nacionais (Poder nacional) para questões sociais (seguridade social). Assim, o conceito se afasta da idéia de Defesa e, conseqüentemente, do emprego clássico das Forças Armadas. Como então devem se comportar os militares sul-americanos diante desta visão multidimensional de Segurança? O capítulo VII tentará encontrar respostas para essa pergunta.

2.2. Ameaças à Segurança no subcontinente

O processo de integração regional tem feito que, paulatinamente, as preocupações clássicas nos campos da Defesa na América do Sul cedam lugar a outras pendências mais ligadas as questões de Segurança, tais como a crise social, a fragilidade econômica e instabilidade democrática dos países da região, além das chamadas “novas ameaças”, com destaque para a crise ambiental, o crime organizado, o tráfico de drogas e de armas⁶.

Estas ameaças constituem um conjunto de fatores que podem colocar em risco a ordem estabelecida no subcontinente. Elas serão analisadas a seguir, divididas em três grupos: a instabilidade sócio-econômica e democrática na região, o crime organizado e a crise ambiental.

2.2.1. A instabilidade sócio-econômica e democrática na região

No contexto sul-americano, “*as novas ameaças assumem gravidade ainda maior quando se somam às ameaças estruturais geradas pela pobreza, a marginalização, a degradação ambiental e as violações de direitos humanos*”⁷. Se de um lado a dependência financeira dos países sul-americanos é responsável pelo quadro de instabilidade de suas economias, por um outro lado a carência social e a fragilidade das instituições ameaçam constantemente a manutenção da ordem democrática. Na América do Sul, a manutenção do regime democrático se apresenta como “*condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento*”⁸.

⁶ O terrorismo, apesar de fazer parte da lista de “novas ameaças” à segurança internacional, não será analisado neste capítulo porque, mesmo com toda pressão norte-americana, tal ameaça parece estranha aos interesses nacionais no subcontinente (Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira. *A visão brasileira da Segurança Hemisférica*. In www.flacso.cl/flacso/areas/semfrancia/rizzo.pdf, acesso em 20/04/2004).

⁷ Luiz Filipe de Macedo Soares. *Reflexão sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança*. Texto apresentado no Ciclo de Debates do Ministério da Defesa, realizado em Itaipava–RJ, nos dias 06 e 08 de dezembro de 2003, e disponível no *site* do ministério (<http://www.defesa.gov.br>).

⁸ Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira, op. cit.

A fragilidade sócio-econômica e política da região constitui a principal dimensão da “(in)Segurança” no subcontinente. A redução da vulnerabilidade dos países sul-americanos implica ações conjuntas, especialmente nos campos social e econômico. Em relação a estas questões, o uso da violência tem pouco a resolver e o emprego das Forças Armadas pouco a acrescentar. Ao contrário, consideramos que, em virtude da história recente nos países latino-americanos, o envolvimento das Forças Armadas neste tema só tende a deixá-lo ainda mais sensível.

2.2.2. O crime organizado

A fragilidade socioeconômica e institucional dos países sul-americanos tende a favorecer a manutenção e proliferação do crime organizado na região⁹.

A presença do crime organizado é maior em bolsões de pobreza e em áreas afastadas da presença do Estado, tais como periferias de grandes cidades e zonas fronteiriças. Nestes pontos, o crime prolifera, encontrando espaço adequado para o desenvolvimento de atividades como o tráfico de drogas e de armas. Enquanto o crime está organizado, o Estado parece estar desorganizado¹⁰.

Grande parte da população tem defendido a participação mais ativa das Forças Armadas no combate ao crime organizado, especialmente nos grandes centros urbanos. Porém, vale a pena lembrar que, tradicionalmente, os exércitos são preparados para questões de Defesa e não de Segurança. Em geral, os soldados das Forças Armadas são treinados para a guerra, para matar, e não para prender; comumente usam fuzil, quase nunca algemas.

Apesar destas ameaças repercutirem principalmente nos grandes centros urbanos, o crime organizado possui raízes bem distantes, nas regiões fronteiriças, ou melhor, na dificuldade encontrada pelos Estados em controlá-las.

⁹ Com base em documento da Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas, elaborado em 1994, DOMÍNGUEZ (2002, p. 54-5) defende a idéia de que “Quando os níveis de desenvolvimento e de crescimento de um país são negativos, cria-se um campo favorável para a eclosão de lutas políticas e civis, freqüentemente associadas a conflitos armados”.

¹⁰ *Questão de Segurança Nacional*, Editorial do jornal O Estado de S. Paulo, de 02 de outubro de 2002.

Por sua característica peculiar de separar comunidades com regras diferenciadas, as fronteiras acabam sendo violadas por pessoas e organizações transnacionais que buscam lograr seus fins particulares (DOMÍNGUEZ, 2003, p. 273-4). Diante desse quadro, uma vigilância maior das fronteiras, incluindo o emprego das Forças Armadas, parece ter se tornado imperativo para os governos da América do Sul. Porém esse controle passa necessariamente pela cooperação¹¹ entre os países da região.

A possibilidade de envolvimento das Forças Armadas no combate ao crime organizado será analisada de forma mais detalhada no último capítulo deste trabalho.

2.2.3. A crise ambiental

A inclusão das questões ambientais na pauta das discussões geopolíticas, impulsionada pela percepção do processo de interdependência global, tem gerado uma nova dimensão nas relações internacionais: a segurança ambiental internacional. Esta nova dimensão envolve questões de Segurança e de Defesa. As questões de Segurança dizem respeito à ameaça dos impactos ambientais, afetando a vida no Planeta, e ao debate sobre transnacionalidade e indivisibilidades das questões ecológicas. Por outro lado, as questões de Defesa se referem ao risco da superexploração e conseqüente esgotamento dos recursos naturais – base material de sustentação da vida humana na Terra, e ao debate sobre o acesso e uso dos recursos naturais, incluindo-se aí a biodiversidade e o conhecimento biogenético. Não é nossa intenção neste momento discutir as questões ambientais relativas à Defesa (ver o item 3 deste capítulo). Abordaremos a seguir apenas as questões ambientais relativas à Segurança.

A dimensão ambiental da Segurança tem alcançado escala global. Em maior parte, apóia-se na idéia de que os problemas ecológicos atingem todo o mundo e, portanto, deve ser do interesse de todos, indistintamente. Daí a necessidade de construção de uma consciência ambiental e de uma *“ética da Terra, que impeça a espécie humana de se comportar como uma praga”* (GARCÍA-TORNEL, 2001, p. 16). De acordo com esse

¹¹ Na América do Sul, tal cooperação parece ser mais urgente em zonas conhecidamente relacionadas à criminalidade transnacional, como na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai e na fronteira entre Colômbia e Venezuela. (DOMÍNGUEZ, 2003, p. 275).

pensamento, defende-se a idéia de que as instituições de segurança devem considerar não as preocupações territoriais nacionais, *“mas um aparato conceitual que esteja mais próximo dos problemas da sociedade internacional contemporânea – que são de alcance global.”* (CANO, 1998, p. 30).

Preocupações dessa natureza não admitem a guerra como meio de solução. Pelo contrário, constituem oportunidades de cooperação regional. É possível o emprego das Forças Armadas em missões de segurança ambiental, conforme será visto no capítulo final deste trabalho.

2.3. Por uma visão integrada de Segurança regional

As “novas ameaças” no subcontinente possuem características, como por exemplo o seu caráter transnacional, que, diferentemente das questões clássicas de defesa territorial, tende a conduzir os países da região a uma visão integrada de Segurança. Tal visão deve *“ser reordenada a partir de esquemas de integração e cooperação, substituindo o caráter clássico de aliança militar ofensivo-defensivo que teve até o presente”* (MIYAMOTO e MANDUCA, 2004, p. 13).

Porém, algumas divergências e a falta de uma cultura cooperativa no campo da Segurança regional deverão colocar alguns óbices no caminho da cooperação regional. O tratamento diferenciado dado ao narcotráfico na região parece emblemático. Enquanto o tráfico de drogas, por exemplo, é considerado por países como Brasil, Bolívia, Peru e Venezuela uma questão de Segurança, no Chile esse mesmo assunto é visto apenas como problema social. Se em Bolívia, Peru, Venezuela e Colômbia as Forças Armadas participam do combate ao tráfico de drogas, operando em conjunto com as demais forças, em outros países da região apenas as policiais civis e/ou militares estão na frente de combate (Idem, p. 4).

As preocupações crescentes com as “novas ameaças” criam na região um cenário favorável à construção de arranjos coletivos de Segurança. Tal arranjo, para além de simples manobras e exercícios comuns às Forças Armadas da região, pressupõe o compartilhamento de atividades de inteligência e vigilância de fronteiras comuns.

3. As ameaças no campo da Defesa

Como já foi abordado, Defesa está relacionado a um sistema internacional anárquico e, conseqüentemente, à ameaça constante da guerra entre os Estados nacionais.

A análise das questões de Defesa no âmbito da América do Sul conduz a alguns questionamentos. Qual o sentido de se pensar defesa clássica, incluindo-se aí os conflitos territoriais, em um quadro *kantiano* regional, de busca de integração geopolítica? Que espaço ainda resta para as questões de Defesa no interior do subcontinente? É possível se pensar numa política externa sul-americana, à semelhança do que tem feito a Europa, e, portanto, na possibilidade de um esquema de Defesa coletiva sul-americano?

3.1. Defesa e conflitos territoriais na América do Sul

Durante os últimos setenta anos houve apenas cinco¹² guerras clássicas envolvendo países da América do Sul¹³. Três delas ocorreram na década de 1930 (Bolívia e Paraguai combateram pelo Chaco; Peru e Colômbia lutaram por Letícia; e Peru e Equador pela região de Zarumilla), uma na década de 1980 (Argentina e Reino Unido lutaram pelas Malvinas/Falklands); e uma na década de 1990 (novamente Equador e Peru) (DOMÍNGUEZ, 2003, p. 21).

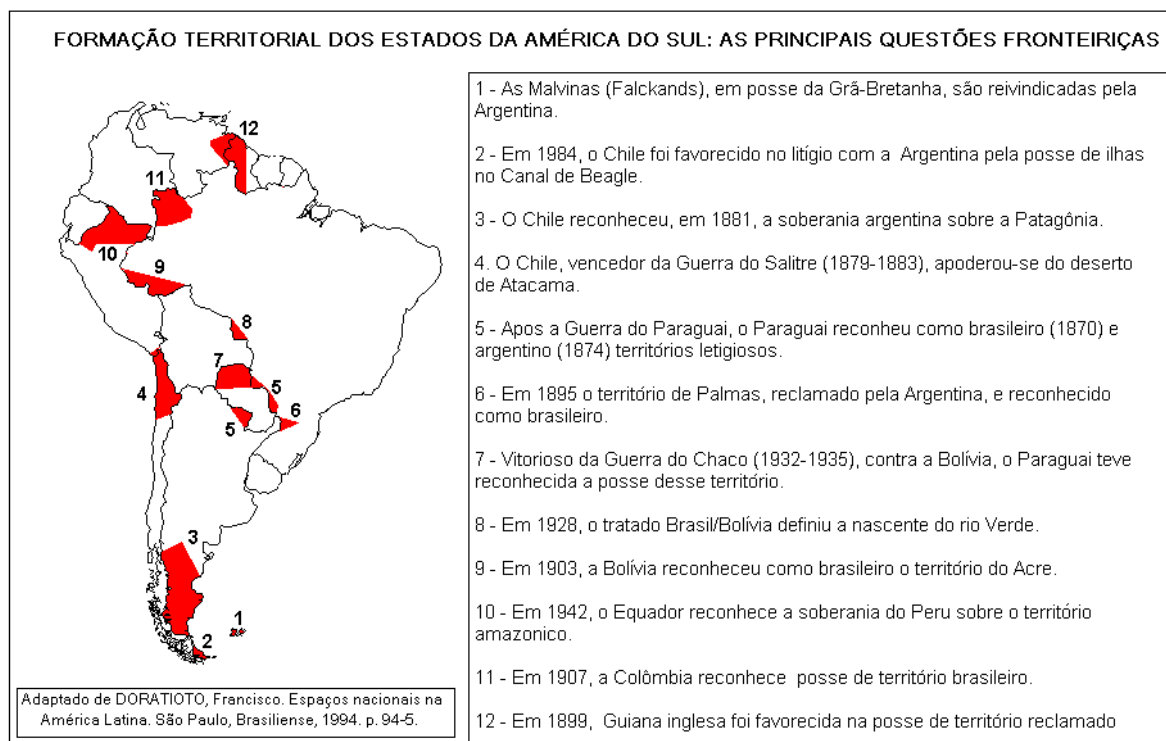
Esse quadro não quer dizer que os conflitos territoriais tenham acabado para sempre na América do Sul. Mesmo com a tendência à integração regional, ainda existem conflitos limítrofes e territoriais no subcontinente. Com maior ou menor intensidade, alguns

¹² Outras disputas com origem em causas territoriais e fronteiriças quase levaram países sul-americanos à guerra, dentre as quais se destacam a disputa entre Argentina e Chile pelo canal de Beagle, em 1978; as relações tensas entre Chile, por um lado, e Bolívia e Peru, por outro, no final dos anos setenta; e o enfrentamento naval entre Colômbia e Venezuela em 1987 (Idem, p. 19).

¹³ Há quem justifique a escassa incidência de guerra entre os Estados sul-americanos, a partir da segunda metade do século XIX, com base no desenvolvimento de um sistema de ‘equilíbrio de poder’ na região. (Idem, p. 21).

persistem desde um passado remoto, como herança de questões fronteiriças do período de formação territorial dos Estados da América do Sul, conforme quadro abaixo.

Quadro II – Questões fronteiriças na América do Sul



Em muitos casos, a persistência destes conflitos é explicada pela própria geografia. Por muito tempo, áreas de extensas florestas tropicais e de topografia montanhosa dificultaram a demarcação física das fronteiras (Idem, p. 28).

Outros conflitos têm surgido como consequência de acontecimentos relativamente recentes, tais como a revisão do *Direito Internacional do Mar* que estende a jurisdição marítima até duzentas milhas e o descobrimento de novos meios de exploração dos recursos do mar, como é o caso do conflito marítimo entre Colômbia e Venezuela sobre limites no Golfo de Venezuela (Idem, p. 27).

A tabela abaixo apresenta uma relação de conflitos limítrofes envolvendo países sul-americanos.

Tabela 01 - Conflitos limítrofes atuais na América do Sul

Países	Assunto em disputa
Bolívia - Chile	Bolívia reclama uma saída para o Pacífico.
Guiana - Suriname	Área entre os rios Nuevos e Courantyne/Koetari.
Guiana - Venezuela	Área ao ocidente do rio Esequibo reclamada pela Venezuela

Suriname - Guiana	Área entre o rio Litani e o rio Marouini.
Venezuela – Colômbia	Disputa de limite marítimo no Golfo de Venezuela

Fonte: CIA. *The World Factbook 2000* apud (DOMÍNGUEZ, 2003, p. 58-9).

Observa-se nos dados acima que a concentração dos conflitos limítrofes na América do Sul ocorre na porção noroeste do subcontinente, área de escassa integração geopolítica, conforme análise feita no capítulo I.

Apesar de persistirem algumas ameaças de conflitos territoriais e fronteiriços no subcontinente, as questões clássicas de Defesa têm perdido destaque na América do Sul. Observam-se notáveis progressos, especialmente entre os países que compõem o Mercosul, no sentido de se resolverem conflitos fronteiriços por meio de relações cooperativas. Sob esta perspectiva, o uso da guerra como instrumento de resolução de conflitos entre os países do subcontinente passa a ser impensável.

É certo que governos democráticos não constituem garantia para o fim dos conflitos limítrofes e territoriais. Porém, experiências bem sucedidas, como a relação atual entre Chile e Argentina e Argentina e Brasil, demonstram como os procedimentos da democracia podem contribuir para legitimar e fazer perdurar os acordos internacionais. (Idem , p. 35)

4. Construção de uma “sociedade” sul-americana: implicações sobre Defesa e Segurança

Como já analisado no Capítulo III, há quem defenda a idéia de construção de uma “*sociedade estratégica*” entre os países da América do Sul¹⁴. Neste sentido, haveria condições no subcontinente para o estabelecimento de uma ordem regional, ou seja, para o fim das preocupações clássicas de Defesa e o tratamento compartilhado das ameaças no campo da Segurança entre os membros da região. Uma “sociedade internacional” pressupõe um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, no sentido de se

¹⁴ “*Em el ámbito sudamericano, la construcción de una sociedad estratégica con Brasil abierta a otros países de la región, particularmente a Chile, debe ser la prioridad de nuestra [argentina] política exterior (...) El sentido estratégico profundo del vínculo con Brasil se resume en cuatro aspectos fundamentales: la formación de una zona de paz, la consolidación de nuestras democracias, la constitución de un espacio económico común que podemos en gran medida controlar y la construcción de ‘masa crítica’ para fortalecer nuestra capacidad de negociación frente al mundo*” (RUSSELL e TOKATLIAN, 2003, p. 82-3).

considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns (BULL, 2002, p. 19).

No sistema internacional, o choque entre soberanias coloca em perigo a existência dos próprios Estados-nações (MORGENTHAU, 2003, p. 596). O temor em relação à anarquia, e conseqüentemente a possibilidade de guerra entre os países de uma comunidade, constitui fator de insegurança regional e seria a motivação mais significativa para a integração política entre Estados, por meio da restrição do direito dos Estados¹⁵ de fazer a guerra (BULL, 2002, p. 215), e pela constituição de uma *sociedade internacional*.

Assim, numa *sociedade internacional*, a ordem¹⁶ é conseqüência de um sentido de interesse comum, de regras que prescrevem a conduta tendo por objetivo estes interesses e de instituições que ajudam a tornar efetivas estas regras (Idem, p. 79).

A idéia de Reddley Bull de estabelecimento de uma ordem regional e constituição de uma sociedade internacional parece ir ao encontro da idéia de *comunidade de segurança* de Karl Deutsch. Como já foi comentada, uma comunidade de segurança é caracterizada pela convicção mútua entre os países de uma determinada região de que eles já não mais combatem entre si (DEUTSCH, 1966, p. 25), logo “*não usarão de violência para a resolução de seus contenciosos.*”¹⁷

Em resumo, uma *Comunidade de Segurança* pode ser descrita como uma sociedade internacional cujos conflitos tenham sido suprimidos mediante o processo de integração regional (VAZ, 2002, p. 28). Em outras palavras, uma *Comunidade de Segurança*

¹⁵ Admitir que os Estados têm o direito de fazer a guerra uns contra os outros por qualquer motivo, e sem limites, significaria negar que eles são regidos por regras e instituições comuns (BULL, 2002, p. 215). Ou de forma inversa, admitir que os Estados são regidos por regras e instituições comuns significa negar que eles têm o direito de fazer a guerra uns contra os outros, como seria aceitável em um sistema internacional anárquico.

¹⁶ O estabelecimento de uma sociedade no sistema internacional tem como elemento central a ordem. Para Bull, em qualquer sociedade a manutenção da ordem pressupõe que haja entre os seus membros uma percepção de interesses comuns. Assim, para o autor, a vulnerabilidade humana à violência e a inclinação a recorrer a ações violentas levam os homens à interdependência e a perceber que há um interesse comum em garantir que os acordos sejam respeitados (BULL, 2002, p. 65).

¹⁷ Cf. Mônica Herz. *Considerações sobre as Normas Internacionais Relevantes para a Política De Segurança Brasileira*. Texto apresentado no Ciclo de Debates do Ministério da Defesa, realizado em Itaipava-RJ, nos dias 08 e 09 de novembro de 2003, e disponível no site do ministério (<http://www.defesa.gov.br>)

pressupõe o estabelecimento de uma ordem regional, pela qual a relação entre os países que a compõem já não mais ocorreria à sombra da guerra.

Estabelecida uma *Comunidade de Segurança* no subcontinente e, conseqüentemente, resolvido o problema da “anarquia” entre os países membros, as questões de Defesa devem ganhar novas escalas e novos sentidos, através da construção de uma identidade estratégica própria e do conseqüente estabelecimento de arranjos de Defesa. Tal estrutura faria parte da construção de uma autonomia estratégica regional e poderia servir como instrumento para controlar o exercício da hegemonia norte-americana na região¹⁸. A construção de uma autonomia estratégica regional e estabelecimento de uma política comum de Defesa parecer ser, também, uma tarefa enfrentada nos dias atuais pela União Européia¹⁹.

Porém, seria possível se pensar em Defesa das fronteiras externas de uma *comunidade* sul-americana? Seria viável a adoção de políticas de Defesa regional? Antes de se pensar em uma estrutura de Defesa para subcontinente, deve-se responder a algumas perguntas. Primeiro, “*que se objetiva com sistemas comuns de defesa? Quem é o inimigo?*” (FERREIRA, 1988, p. 424). Quais seriam os conteúdos desta nova pauta de Defesa?

¹⁸ Mônica Herz questiona o futuro de tal estrutura: “*seria seqüestrada pelo ator hegemônico, ou, ao contrário, viria a controlar o exercício de sua hegemonia?*” Cf. Mônica Herz. *Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira*. Texto apresentado no Ciclo de Debates do Ministério da Defesa, realizado em Itaipava-RJ, nos dias 08 e 09 de novembro de 2003, e disponível no site do ministério (<http://www.defesa.gov.br>)

¹⁹ Desde a Segunda Guerra Mundial, as questões de Segurança e da Defesa na Europa foram confiadas, em grande parte, à Organização do Tratado do Atlântico Norte. De acordo com o *Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa* (Conferência dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, Bruxelas, 29 de Outubro de 2004), “*A União dispõe de competência para definir e executar uma política externa e de segurança comum, inclusive para definir gradualmente uma política comum de defesa*”. Porém, nas disposições específicas relativas à política comum de segurança e defesa é definido que “*respeita as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que consideram que a sua defesa comum se realiza no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte*”. Cf. http://europa.eu.int/index_pt.htm (acesso em 31/10/2004).

4.1. A “geopolítica da biodiversidade”: por uma Defesa coletiva?

Caso seja levada adiante, a idéia de estabelecimento de uma política regional comum de Defesa pode ter como um das principais referências a preocupação com a integridade territorial dos países membros, com especial atenção para manutenção de seus recursos naturais. Tal preocupação constitui interesse compartilhado pelos países sul-americanos. Alguns desses recursos pertencem a vários países do sub-continente, como a Floresta Amazônica, a planície do Chaco-Pantanal, as enormes bacias do Amazonas e do Prata, o aquífero Guarani, etc. Talvez por abranger o maior número de países, a Amazônia serve como caso emblemático. O receio de sua internacionalização já não é de hoje, mas remonta à década de 1970, quando foi firmado Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)²⁰. O Pacto Amazônico representou, “*a melhor estratégia contra as tentativas de internacionalização da região por parte dos países do Norte*”²¹.

A instalação do *Sistema de Vigilância da Amazônia* (SIVAM) – uma rede de coleta e processamento de informações sobre a região – constitui esboço de arranjos de Defesa no subcontinente. O SIVAM pode ser citado como exemplo de proteção mútua de bens compartilhados na região. Dentre seus objetivos estratégicos, “*vislumbra-se, para um futuro próximo, a participação, em bases concretas, dos demais países amazônicos, (...) num processo de cooperação para o desenvolvimento regional em nível internacional*”.²²

²⁰ O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado em julho de 1978, é um relevante instrumento multilateral para promover a cooperação entre os países amazônicos - Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Atualmente, o Brasil passou a ser sede permanente da Organização desde o ano de 2002. O Tratado “teve como objetivo reafirmar a soberania dos países sobre os recursos da floresta. Duas décadas depois, com a redução do temor de sua internacionalização, os governos observam que a função do Tratado não deve ser a de construir um escudo contra os outros países, mas uma forma de interagir com a comunidade internacional.” Cf. André Reis da Silva. *Os Desafios da Segurança e Da Cooperação na Região Amazônica*. In: <http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/> (acesso em 10/10/2003)

²¹ Cf. Valdir Mazzei. *Amazônia Sul-americana: um novo espaço de integração*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FFLCH – USP, 1999. p. 60.

²² <http://www.sivam.gov.br/>, acessado em 23 de Junho de 2003.

Além dos produtos naturais tradicionais – minerais metálicos e fósseis, e água – incluem-se produtos de um recurso que, até pouco tempo atrás, era tratado com pouco interesse estratégico: a biodiversidade. Como lembra Bertha Becker, *“as novas tecnologias valorizam os elementos da natureza num outro patamar, como fonte de informação (codificação da vida) para a ciência e a tecnologia, e, portanto, como capital de realização atual ou futura.”* (BECKER, 2001, p. 288/9)

Com o desenvolvimento da biotecnologia, a biodiversidade - especialmente as informações a ela agregadas - passa a engrossar a lista de recursos disputados, instituindo uma “geopolítica da biodiversidade”²³. É o aproveitamento econômico dos recursos biológicos e genéticos como matéria-prima que atualmente confere à biodiversidade um valor estratégico (ALBAGLI, 1998, p. 68).

Para a América do Sul, a manutenção de ambientes naturais possui um caráter estratégico (RIBEIRO, 2001, p. 122) e representa, antes de tudo, uma saída econômica. Assim, a preservação desses recursos constitui um dos aspectos de grande relevância estratégica para os países sul-americanos, e pode servir de base para futuras políticas compartilhadas no subcontinente. A capacidade ou não de responder a essa “geopolítica da biodiversidade” de forma coletiva dependerá do grau de integração regional.

5. O quadro regional: a supremacia das questões de Segurança em detrimento das questões de Defesa

As questões de Segurança, ou seja, aquelas que envolvem ameaças compartilhadas entre os diversos países do subcontinente, tais como o narcotráfico, o tráfico de armas, o contrabando, etc., têm superado, paulatinamente ao longo dos últimos anos, as preocupações clássicas de Defesa na região. Atualmente, apesar de seu caráter

²³ A “geopolítica da biodiversidade” mundial estabelece papéis diferentes para os hemisférios Norte e Sul. No primeiro se concentram as grandes empresas do setor biotecnológico, defensores de uma gestão internacional sobre os recursos genéticos que ocorrem em áreas naturais (Ribeiro, 2001, p. 122); no segundo, estão os detentores naturais dessa riqueza.

multidimensional, estas questões têm constituído a principal referência para o estabelecimento de políticas militares.

Como já foi largamente discutido, diante destas “novas ameaças”, transnacionais e compartilhadas, começam a surgir na região arranjos políticos na direção da constituição de uma comunidade de segurança. Em tal quadro, posturas estratégicas tradicionais (isoladas e egoístas) cedem cada vez mais espaço para concepções de Segurança cooperativa no subcontinente.

Porém, como já observado, a constituição dessa comunidade de segurança não é tarefa simples. Apesar do esmaecimento das questões de Defesa entre os países sul-americanos, os governantes continuam agindo “em busca das melhores alternativas, em defesa de seus interesses nacionais, ou seja, de seus Estados como entidades soberanas” (MIYAMOTO, 2000, p. 8). Mesmo com os diversos sinais de amizade entre os vizinhos da região, ainda falta no subcontinente o desenvolvimento de uma cultura cooperativa. De qualquer forma, a percepção de que a constituição de uma comunidade de segurança é o melhor caminho parece cada vez mais nítida entre os governantes sul-americanos.

Se por um lado pode-se afirmar que América do Sul está caminhando para a constituição de uma comunidade de segurança (RUDZIT, 2003, p. 201), por outro lado o estabelecimento de arranjos para a construção de um aparato comum de Defesa no subcontinente parece não estar obtendo o mesmo sucesso.

A falta de sucesso para a criação de um mecanismo de Defesa na América do Sul se deve, dentre outros motivos²⁴, ao receio de que tal medida possa “*prejudicar as boas relações com os Estados Unidos e países vizinhos*”²⁵.

Talvez por isso, apesar de alguns defenderem a idéia de que a América do Sul já possui uma identidade estratégica própria²⁶, a percepção dominante na região é a de que ela não deve estar vinculada a uma estrutura militar de Defesa²⁷.

²⁴ Um dos motivos para o não desenvolvimento de arranjos de defesa na América do Sul é a histórico quadro de desconfiança mútua entre os países da região. “*A visão conspirativa que durante anos serviu de bússola, orientando a conduta das chancelarias e do estamento militar (...) não foi eliminada. Daí as reticências para que as Forças Armadas sejam efetivamente integradas.*” (MIYAMOTO, 2000, p. 23). Outros fatores seriam a falta de políticas e de visão estratégica na região e a dificuldade de se estabelecer quem seriam os inimigos comuns para os países sul-americanos.

²⁵ Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira. Op. cit.

²⁶ Para o Ministro da Defesa do Brasil, “a nossa região já detém uma identidade política própria, que não se confunde com a da América Latina, e que é construída em torno de dois conceitos fundamentais: paz e democracia.” Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira. Op. cit

²⁷ Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira. Op. cit.

CAPÍTULO VI - AS FORÇAS ARMADAS NA AMÉRICA DO SUL: ESTRUTURA E EMPREGO

Analisaremos a seguir a estrutura atual das Forças Armadas no subcontinente, procuraremos radiografar, desde o fim da ordem bipolar, tendências de gastos militares e políticas de Defesa. Faz-se necessário, porém, uma análise sumária da missão tradicional das Forças Armadas nos países da região.

1. Missão tradicional das Forças Armadas

A guerra, tradicionalmente entendida como o objetivo último das Forças Armadas, está sempre subordinada a fins políticos. Para Carl von Clausewitz, a guerra é *“um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios.”*(CLAUSEWITZ, 1996, p. 27)¹. Assim, numa visão clássica, a missão primeira das Forças Armadas sempre esteve ligada a relações de poder entre unidade políticas. Em um sistema internacional anárquico, a existência de Forças Armadas pressupõe a ameaça da guerra, afinal, *“a existência da profissão militar depende da existência de Estados-nação em competição”* (HUNTINGTON, 1996, p. 82).

É de acordo com essa percepção, de que as relações entre os Estados se desenrolam à sombra da guerra, que tradicionalmente tem sido orientada a doutrina de emprego e a conseqüente organização das Forças Armadas (FERREIRA, 1988, p. 122). Na América do Sul não tem sido diferente. Como deixam transparecer as políticas de Defesa do subcontinente, *“os países sul-americanos possuem visão conservadora (...) e estruturam-se, principalmente, para enfrentar ameaças externas”* (ECEME, 2002, p. 11).

Apesar das ameaças externas receberem maior importância para o estabelecimento da doutrina e da organização das Forças Armadas, as questões internas² sempre fizeram

¹ A obra *Da Guerra*, de Carl von Clausewitz, foi editada pela primeira vez, de forma póstuma, entre os anos de 1832 e 1837.

² Considerando o cenário da Guerra Fria na América Latina, Alain Rouquié conclui que, no nosso caso, as *“forças armadas não são instrumentos da diplomacia e do poder externo, mas o principal meio de manutenção da ordem interior e da paz social.”* (ROUQUIÉ, 1984, p. 122).

parte das possibilidades de emprego do instrumento militar dos Estados Nacionais. Assim, refletindo a própria estrutura política do Estado, as Forças Armadas sempre possuíram duas faces: a da Defesa e a da Segurança. A primeira voltada para as relações e ameaças externas e a segunda, destinada à manutenção da ordem interna.

O papel externo das Forças Armadas tem base na idéia de um sistema internacional anárquico. Assim, enquanto instrumentos da política de defesa nacional, as Forças Armadas possuem, fundamentalmente, as funções de defesa das fronteiras e do *status quo* territorial, além da defesa dos interesses nacionais e de suas rotas comerciais no cenário internacional.

O papel interno das Forças Armadas esteve sempre ligado à manutenção da Segurança no interior do Estado. Segurança aqui deve ser entendida como a garantia da integridade territorial, da lei e da ordem. No caso sul-americano, de forma mais específica, pode-se afirmar que, no que se refere ao seu papel interno, as Forças Armadas possuem sob sua responsabilidade três objetivos:

(...) controlar o conjunto do território através de suas guarnições, que servem como representantes do Estado nacional (freqüentemente o único representante), defender a soberania e, finalmente, integrar os diferentes componentes étnicos, sociais e regionais, emprestando-lhes o sentimento de membros de uma mesma comunidade (ROUQUIÉ, 1984, p. 122).

De forma geral, a estrutura militar nos países sul-americanos ainda reflete um modelo tradicional de Defesa e Segurança, no qual as “figuras” do inimigo externo, de um lado, e do inimigo interno, de outro lado, constituem o paradigma sobre o qual tem-se estabelecido a doutrina e a organização das Forças Armadas.

2. Redefinição das Forças Armadas

Com as mudanças ocorridas no cenário internacional nas últimas décadas, surge a necessidade de se repensar o papel e a estrutura das Forças Armadas.

De acordo com William Vesentini (VESENTINI, 2003, p. 87-90), a revolução técnico-científica tem se expandido até nos meios militares. Como consequência dessa

revolução, três aspectos devem ser considerados. O primeiro diz respeito ao desenvolvimento de uma tecnologia bélica de precisão: “*O importante hoje (...) não é mais exterminar o inimigo (...) e sim conquistá-lo*”. O segundo se refere à imprecisão em relação à figura do inimigo: “*não há um inimigo definido ou permanente – um ou alguns Estados – e sim ‘possíveis ameaças’*”. Finalmente, o terceiro aspecto se refere à mudança na concepção de soldado, a partir da tendência à profissionalização.

Em recente trabalho³, um grupo de estudiosos norte-americanos tem estudado as mudanças estruturais sofridas pelos exércitos no último século. Tomando por base o Exército Norte-Americano, eles analisaram a estrutura das Forças Armadas em três diferentes períodos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 02 - Organização militar norte-americana em três fases

Variáveis	I. Fases		
	Moderna (Pré-Guerra Fria) 1990-1945	Moderna Posterior (Guerra Fria) 1945-1990	Pós-Moderna (Pós-Guerra Fria) A partir de 1990
Percepção de Ameaças	Invasão inimiga	Guerra nuclear	Conflito Interno (Ex. Conflitos étnicos, Terrorismo)
Missão principal	Defesa da Pátria	Apoio a alianças	Novas missões (Ex. Forças de Paz, Ações Humanitárias)
Estrutura da força	Grandes efetivos; serviço militar obrigatório.	Grandes efetivos profissionais	Pequenos efetivos profissionais

Fonte: MOSKOS, WILLIAMS e SEGAL, 2000, p. 15.

Analisando a tabela e considerando a estrutura atual das Forças Armadas nos países sul-americanos, é possível concluir que, na maioria dos casos, as organizações militares do subcontinente ainda se enquadram na Fase Moderna das Forças Armadas (Pré-Guerra Fria), em que a percepção maior de ameaça era possibilidade de invasão do território nacional por forças inimigas, e a missão principal consistia em defender a “pátria” desse ataque, exigindo, para isso, grandes efetivos. É possível também perceber que, em alguns casos,

³ Cf. MOSKOS, Charles C.; WILLIAMS, John Allen; SEGAL, David R. (eds). *The Postmodern Military – Armed forces after the Cold War*. New York, Oxford University Press, 2000.

algumas variáveis já começam a se enquadrar na Pós-Moderna, como a percepção de “novas ameaças” e de emprego em missões de paz.

Numa tentativa de enquadrar o caso brasileiro ao modelo acima proposto, Côrtes (2002, p. 5-31) propõe a seguinte análise:

Tabela 03 - Organização militar brasileira em três períodos

II. III. Área Temática	IV. Períodos		
	Moderno (Pré-Guerra Fria) 1990-1945	Moderna Final (Guerra Fria) 1945-1990	Pós-Moderno (pós-Guerra Fria) a partir de 1990
Ameaça percebida	Invasão inimiga	Invasão inimiga (até 1982), violação de fronteira.	Conflito subnacional ou subestatal (contexto próprio)
Definição de missão principal	Defesa do território pátrio; apoio a aliança (42-45)	Defesa do território pátrio; missões de paz.	Vigilância e proteção em fronteiras e espaço aéreo, novas missões.
Estrutura da força	Grandes efetivos; serviço militar obrigatório.	Grandes efetivos; serviço militar obrigatório.	Grandes efetivos; serviço militar obrigatório.

Fonte: CÔRTEZ, 2002, p. 31

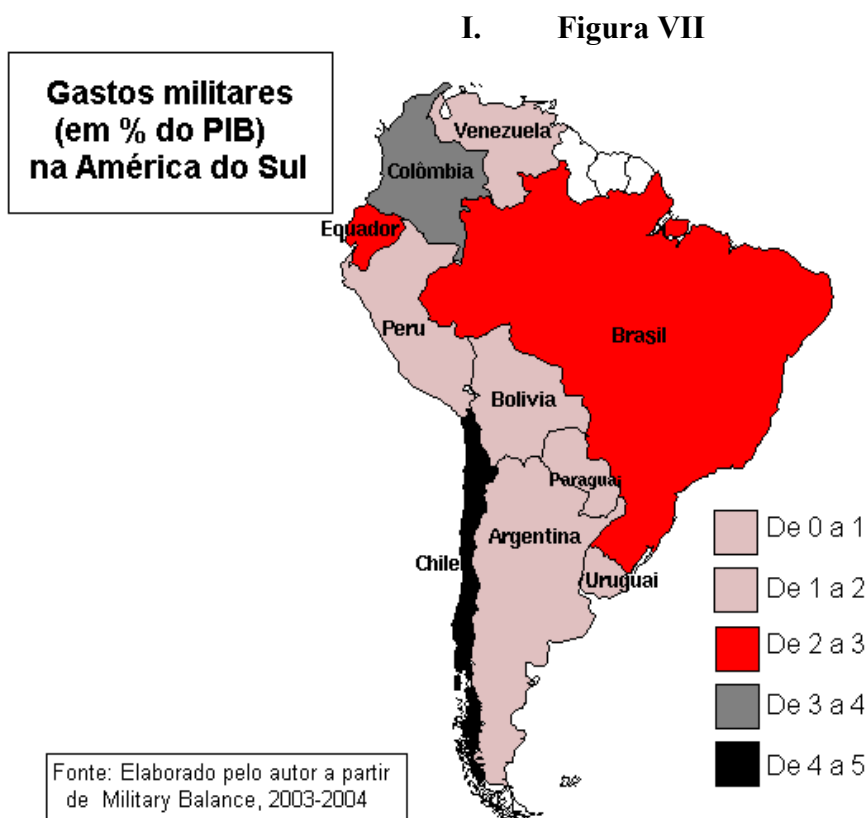
A análise do caso brasileiro serve como referência para se pensar a situação sul-americana como um todo. O que fica claro é que, apesar da percepção de “novas ameaças” e do surgimento de novas missões, a estrutura das Forças Armadas no subcontinente ainda mantém fortes características do período *Moderno*.

3. Estrutura das Forças Armadas nos países sul-americanos

A seguir será apresentado um conjunto de dados relativos à estrutura militar no subcontinente⁴. As Forças Armadas da América do Sul possuem atualmente um efetivo de cerca de 995 mil militares e gastos militares da ordem de US\$ 20,5 bilhões.

3.1. Gastos militares

Na maioria dos países sul-americanos, os gastos militares não ultrapassam 3% do PIB (Figura VII). As exceções são feitas ao Chile, que tem se destacado pela constante preocupação com o reaparelhamento de suas forças, e à Colômbia, que tem empregado suas forças diretamente no combate ao narcotráfico.



⁴ Nesta análise serão desconsiderados os países de colonização recente: Guiana, Suriname, Guiana Francesa, em virtude da imprecisão de dados e da falta de expressividade desses dados quando comparados aos demais países da América do Sul.

Essa situação é mais bem evidenciada quando estes gastos são analisados de forma *per capita*. Se por um lado Chile, Colômbia e Uruguai apresentam gastos militares superiores a 60 dólares por habitante, no Paraguai os gastos *per capita* não passam de 10 dólares, e na Bolívia não chegam aos 20 dólares *per capita* (Figura VIII).

Figura VIII

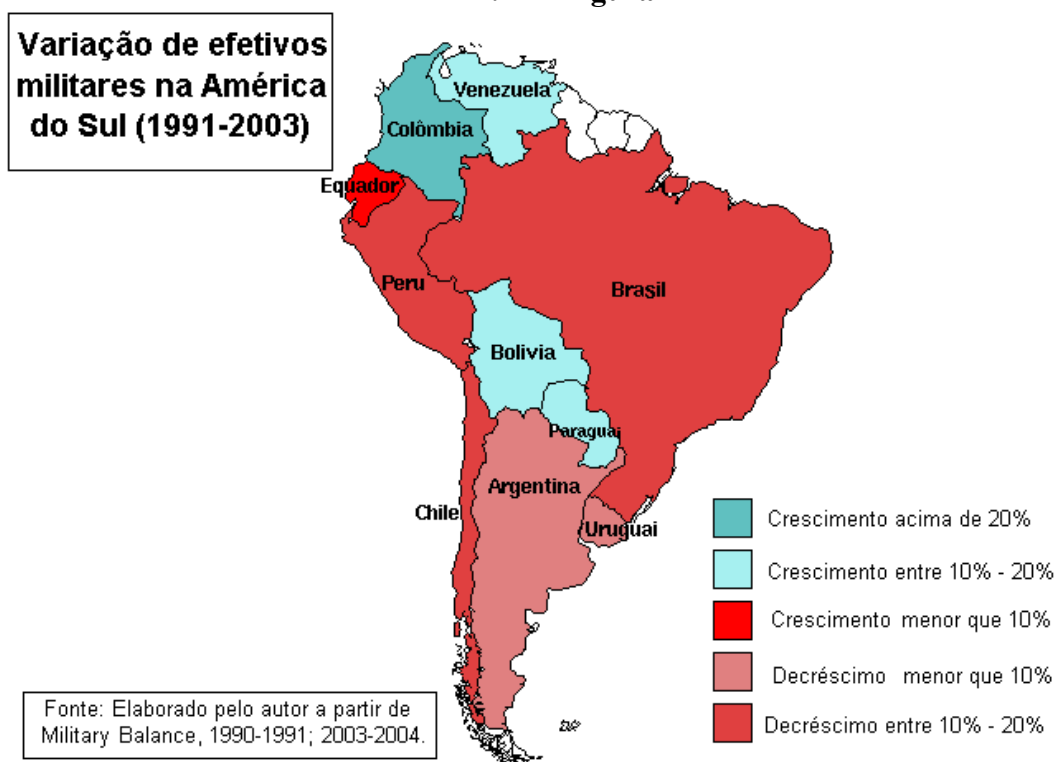


3.2. Efetivos militares

Apesar de a maioria dos países sul-americanos, ao longo da década de 1990 e nos primeiros anos do século atual, ter reduzido os seus efetivos, o total de militares na América do Sul permaneceu praticamente inalterado, somando aproximadamente 950 mil homens. O principal responsável por essa permanência foi a Colômbia. Com o emprego dos militares das Forças Armadas em missões internas, o total de militares na Colômbia aumentou quase

50%, passando de 136 mil, no início dos anos 1990, para 200 mil homens, em 2003 (Figura IX).

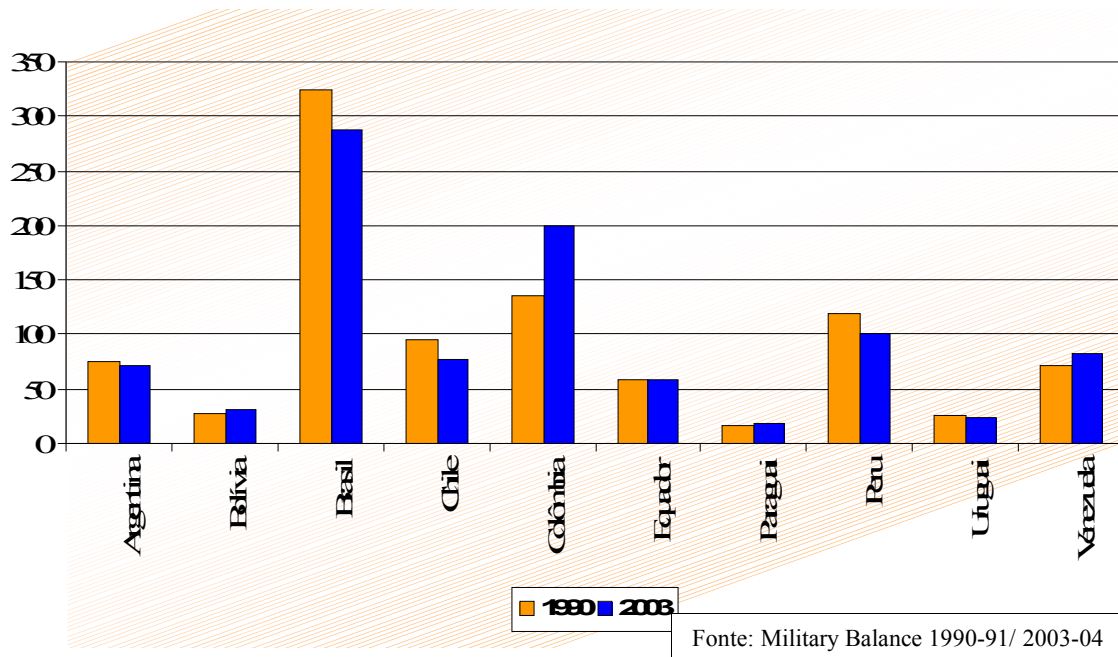
II. Figura IX



Além da Colômbia, outros três países sul-americanos tiveram aumento de seus efetivos: Bolívia (12,5%), Paraguai (16, 25%) e Venezuela (15,9%). Nos dois primeiros, sem nenhuma explicação plausível, o aumento se deu principalmente em relação à Força Terrestre (Gráfico III). No caso da Venezuela, o aumento de efetivo ocorreu principalmente na Marinha (83%), o que se justifica pela importância estratégica da produção de petróleo e, portanto, do mar territorial, para o país.

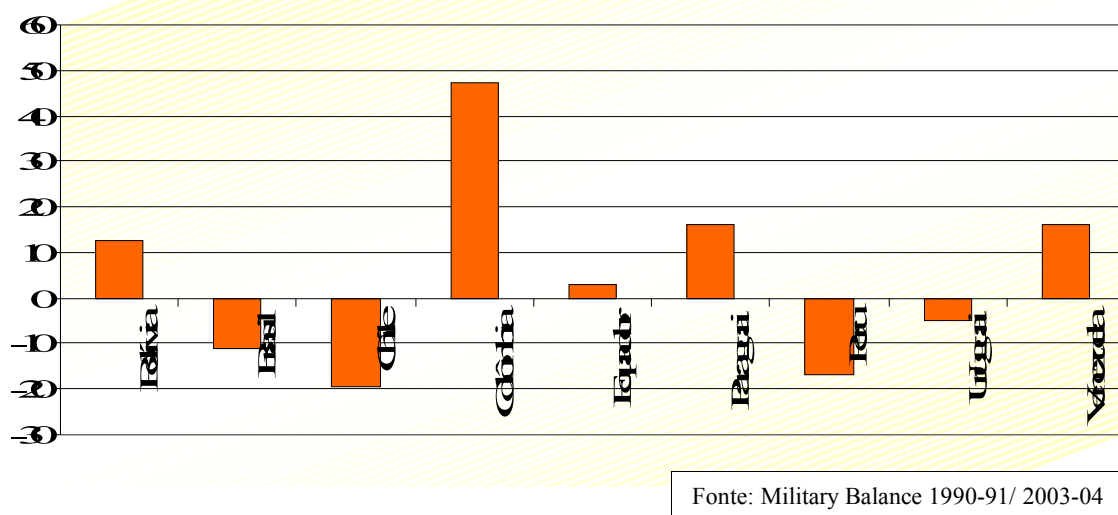
Os gráficos seguintes são referentes aos efetivos militares nos países da América do Sul.

**Gráfico I - Total de militares da ativa nos países da América do Sul (em milhares)
1990 - 2003**



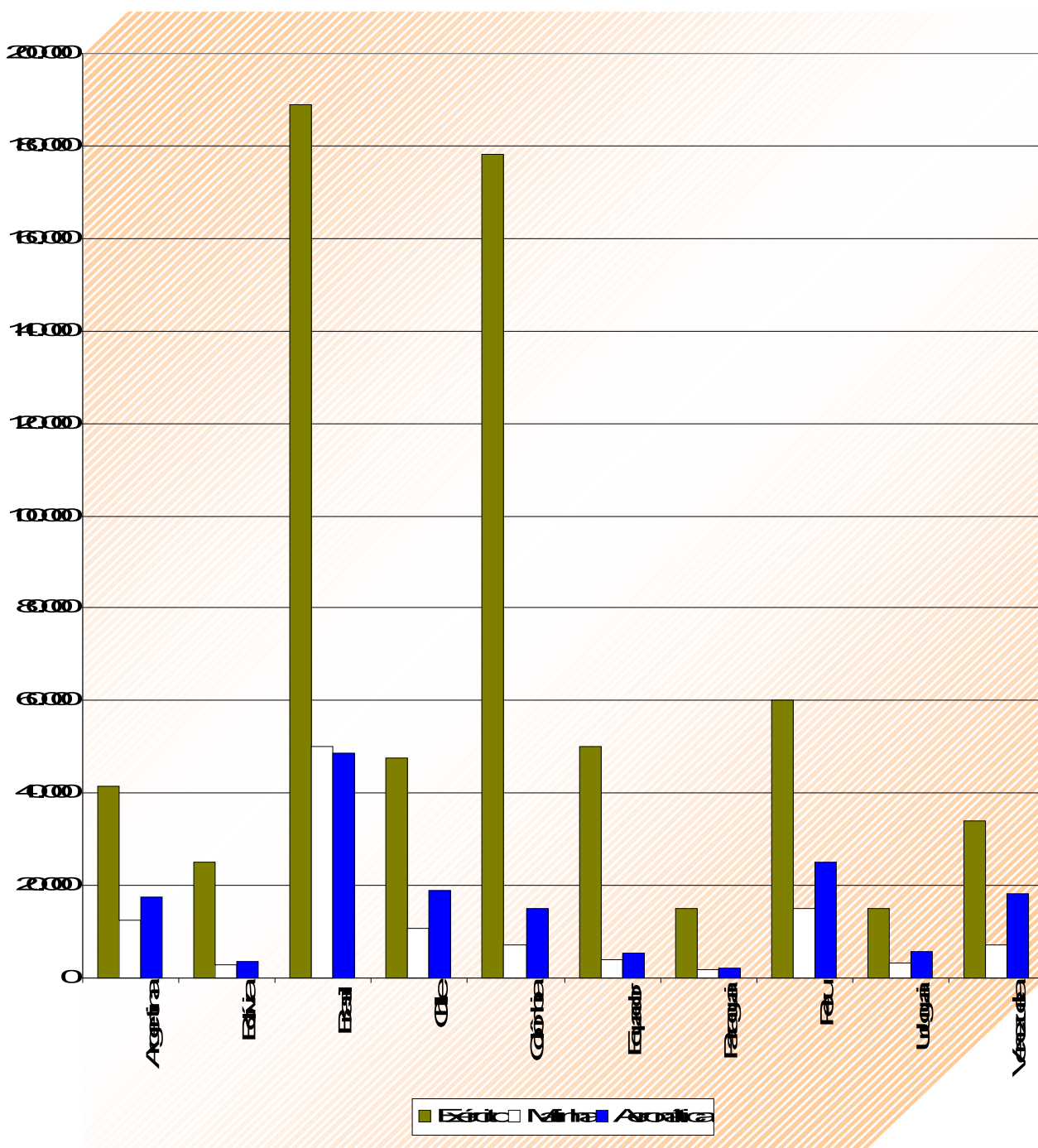
O gráfico I apresenta a distribuição do total de militares por país na América do Sul em dois diferentes períodos: 1990 e 2003. Percebe-se claramente que o Brasil, por razões óbvias, apresenta o maior efetivo da região, seguido pela Colômbia, que tem apresentado os maiores índices de crescimento nos últimos anos, conforme o gráfico seguinte.

Gráfico II - Variação dos Efetivos militares nos países da América do Sul (1990-2003)



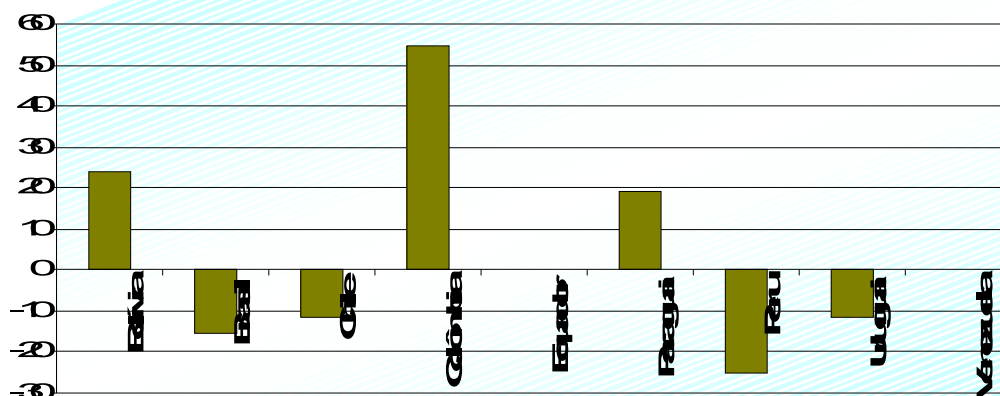
Os gráficos seguintes apresentarão o total de militares dos países da América do Sul dividido por forças (Exército, Marinha e Força Aérea).

Gráfico III - Total de militares da ativa por Força nos países da América do Sul



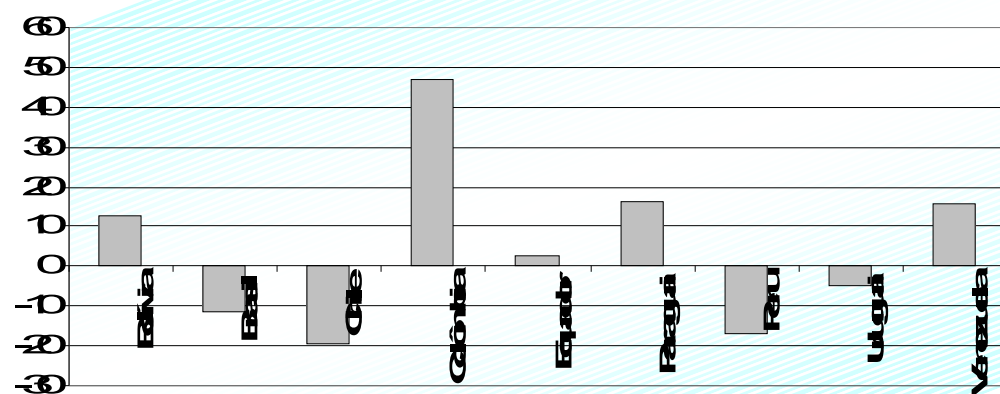
Fonte: Military Balance, 2003-2004

Gráfico IV - Variação dos Efetivos do Exército nos países da América do Sul (1990-2003)



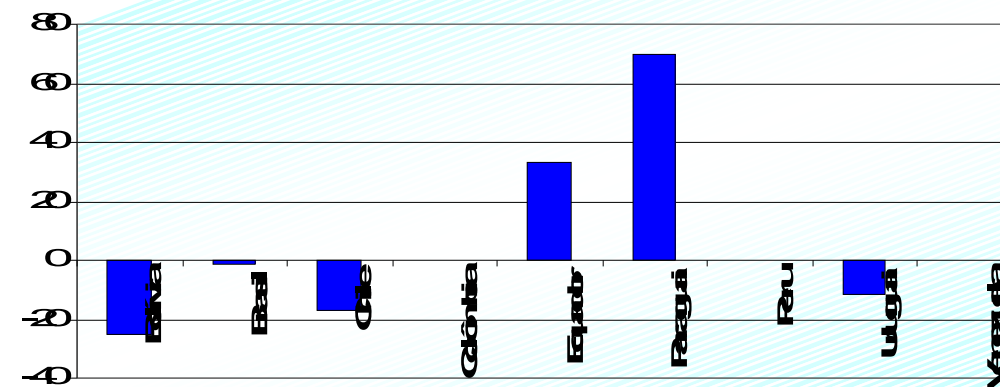
Fonte: Military Balance 1990-91/ 2003-04

Gráfico V - Variação dos Efetivos da Marinha nos países da América do Sul (1990-2003)



Fonte: Military Balance 1990-91/ 2003-04

Gráfico VI - Variação dos Efetivos da Forças Aérea nos países da América do Sul (1990-2003)

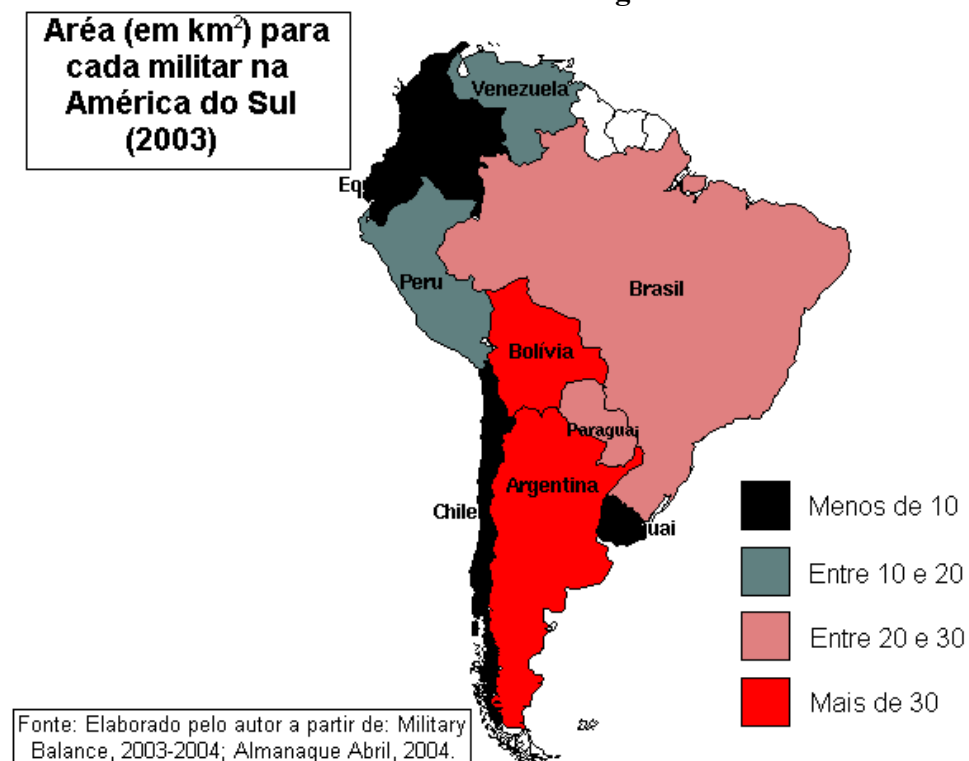


Fonte: Military Balance 1990-91/ 2003-04

3.3 Análise comparativa dos efetivos militares na América do Sul

Comparando-se a estrutura militar dos países da América do Sul com a dos países desenvolvidos⁵, percebem-se dois problemas. Primeiro, em relação aos gastos militares, os efetivos ainda são grandes. Esse problema é atenuado quando considerada a dimensão territorial de alguns países do subcontinente (especialmente Argentina, Bolívia e Brasil), conforme a figura X.

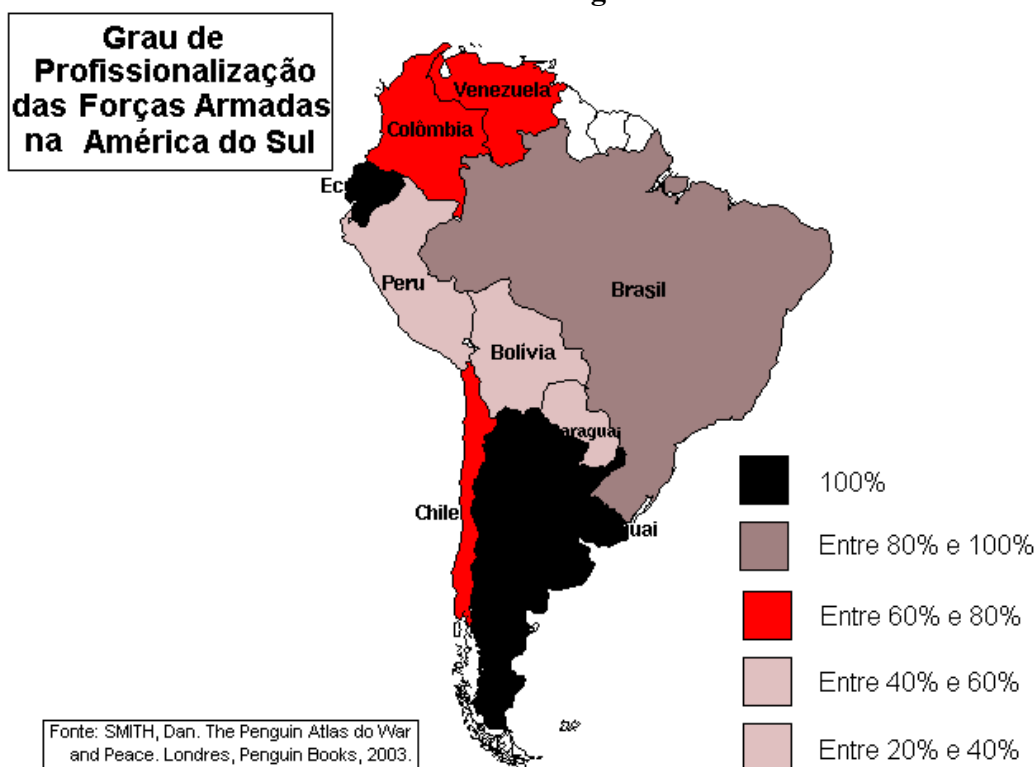
III. Figura X



O segundo problema diz respeito ao número ainda elevado de recrutas. Nas Forças Armadas dos países sul-americanos, o percentual de militares profissionais ainda é relativamente baixo (Figura XI). Em países do subcontinente, notadamente Bolívia, Paraguai e Peru, mais da metade dos efetivos ainda é composto por recrutas, que geralmente cumprem um ano de serviço militar obrigatório.

⁵ Como já analisado neste capítulo, na fase *Pós-Moderna*, a estrutura militar caracteriza-se por apresentar pequenos efetivos profissionais (MOSKOS e outros, 2000).

IV. Figura XI



4. Análise comparativa das políticas de Defesa no subcontinente.

Analisaremos a seguir as políticas de Defesa dos países sul-americanos. Para isso utilizaremos dados de um estudo⁶ realizado no ano de 2002 pelo Centro de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maio do Exército (ECEME).

Todos os países possuem planejamentos no campo da Defesa. Na América do Sul⁷, apenas Bolívia e Equador ainda não possuem este planejamento de forma explícita por meio de uma política de Defesa⁸. De maneira geral, as políticas de Defesa no subcontinente

⁶ Cf. ECEME. Centro de Estudos Estratégicos. *Análise comparativa das políticas de defesa de países sul-americanos*. Rio de Janeiro, ECEME, 2002.

⁷ Não são considerados nessa análise Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

⁸ A origem das políticas de Defesa dos países sul-americanos é baseada tanto nas constituições nacionais (Argentina, Peru e Venezuela), em leis emanadas dos congressos nacionais (Colômbia e Paraguai), quanto em políticas específicas de Estado (Brasil, Chile e Uruguai) (ECEME, 2002, p. 9).

foram elaboradas no contexto do pós-Guerra Fria, ao longo da década de 1990, a partir da necessidade de se estabelecer uma doutrina que fixasse regras, diretrizes e objetivos nas áreas de Defesa e Segurança. No contexto em que estas políticas foram estabelecidas – redemocratização e integração regional no subcontinente –, havia a necessidade por parte dos governos de sinalizar à sociedade (interna e externa) suas intenções estratégicas e de emprego das Forças Armadas.

Os conteúdos das políticas de Defesa descrevem, de forma ampla, a estrutura e o funcionamento do sistema de Defesa dos países, a partir de uma análise geral dos cenários regional e global. São mencionadas *“a manutenção da soberania e da integridade territorial, a sua capacidade de autodeterminação, a preservação da identidade histórica, a projeção internacional, a manutenção da paz e a colaboração com outros países como objetivos para atingir o bem comum”* (ECEME, 2002, p. 9). Em algumas políticas, como a da Colômbia, Peru e Venezuela, são apresentados objetivos mais específicos, focados em ameaças locais. Assim, além dos objetivos supracitados, elas *“incluem, também, aspectos sobre a ameaça de drogas, a prevenção de delitos e da delinquência e a preservação do meio ambiente”* (Idem, p. 9).

Em termos gerais, a estratégia predominante nas políticas de Defesa do subcontinente possui caráter dissuasivo-defensivo. No caso da Colômbia, considerando o contexto local, a orientação estratégica de sua política *“tem caráter defensivo, perante as ameaças externas, e ofensivo, para enfrentar a luta que se desenvolve contra as organizações vinculadas ao terrorismo e ao narcotráfico”* (Idem, p. 9).

O emprego das Forças Armadas em relação às ameaças internas, de acordo com todas as políticas, exceção feita à Colômbia, deve ser considerado apenas em situações emergenciais, quando as forças de Segurança já estiverem ultrapassadas.

As políticas de Defesa do subcontinente, considerando-se o contexto em que foram estabelecidas, parecem refletir uma tendência regional à resolução dos conflitos pela via pacífica, pelo respeito aos tratados e ao direito internacional, pelo apoio às operações de paz e de caráter humano, e pelo entendimento de que a construção de confiança mútua é elemento fundamental para a cooperação regional. Mesmo assim, a análise dessas políticas deixa claro que, de *“forma geral, os países sul-americanos possuem visão conservadora da segurança nacional e estruturam-se, principalmente, para enfrentar ameaças externas. Em*

poucas oportunidades discutem e analisam ameaças transnacionais que exijam formação de uma coalizão de países vizinhos”. (Idem, p. 11)

Em outras palavras, por mais que existam dados empíricos de integração regional em várias dimensões, inclusive nos campos da Defesa e da Segurança, a idéia de comunidade de segurança no subcontinente parece passar ao largo das políticas de Defesa dos países sul-americanos.

5. Cooperação e integração no campo militar: difíceis caminhos

Como já visto em capítulos anteriores, apesar de todos os avanços da dimensão econômica do processo de integração regional, sinais de cooperação e integração no campo militar têm ocorrido de forma muito tímida. Dois motivos podem ser apontados para esse difícil caminho: o alto grau de nacionalismo e de autonomia das Forças Armadas no subcontinente. Como já foi apresentado, quando se discute integração política na região, *“os interesses nacionais de cada país sempre foram colocados em primeiro plano”* (MIYAMOTO, 2000, p. 21). Por outro lado, a autonomia militar nos países da região é cuidadosamente preservada. *“Apenas a muito custo a sociedade militar admite a inferência exterior, mesmo quando esta é requisitada através dos mais altos graduados”* (ROUQUIÉ. 1984, p. 127). Essa autonomia deve ter origem na desinformação e no desinteresse da sociedade pelas questões de Defesa, a partir da crença desta de que inexistem ameaças externas. Essa situação deve perdurar ainda por muito tempo, pois como visto no capítulo IV, ao que parece, a própria sociedade *“nunca procurou reduzi-la”* (FLORES, 1992, p. 67).

I. CAPÍTULO VII - POSSIBILIDADES DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO SUBCONTINENTE DIANTE DO ATUAL PANORAMA REGIONAL

O presente capítulo destina-se a uma análise do emprego futuro das Forças Armadas dos países sul-americanos considerando-se diferentes cenários geopolíticos propostos no segundo capítulo. Como já visto, serão considerados quatro cenários para análise do emprego das Forças Armadas: a) o cenário clássico-nacional; b) o cenário construtivista-regional; c) o cenário hegemônico-hemisférico, e d) o cenário idealista-global.

Independentemente do cenário adotado, o emprego das Forças Armadas tem sido repensado em todo o mundo. As ameaças cada vez mais transnacionais e difusas têm exigido do aparelho militar dos Estados novas posturas. As transformações geopolíticas ocorridas nas últimas décadas, que tem como um de seus marcos o fim da Guerra Fria, implicam não só mudanças de postura nas relações entre Estados, mas também alterações estruturais em seus instrumentos armados. No contexto sul-americano, dentre essas alterações, podem ser citadas “a diminuição de gastos com Defesa; a dissolução, deslocamento ou fusão de Unidades; e uma ativa participação militar em operações de paz.”¹

1. As grandes questões: limites da cooperação internacional e novos empregos

A análise do emprego futuro das Forças Armadas exige a abordagem sobre duas grandes questões: a) quais são os limites da cooperação militar no campo das relações internacionais? e b) até que ponto as “novas” questões de Segurança (problemas ambientais e de segurança pública) devem ser tratadas como assuntos militares?

Entendemos que a primeira questão já teve resposta quando da delimitação espacial dos próprios cenários propostos. Faz-se necessário, antes de se realizar uma análise

¹ Cf. José Gabriel Paz. *La protección del medio ambiente como misión complementaria de las Fuerzas Armadas Argentinas: Una misión de imposible cumplimiento?*. Artigo apresentado no *Research and Education in Defense and Security Studies* (REDES 2002), realizado pelo *Center for Hemispheric Defense Studies*, em agosto de 2002, em Brasília.

pormenorizada dentro de cada um desses cenários, uma discussão mais aprofundada sobre a segunda questão.

1.1. Questões de Segurança Pública devem ser tratadas como assunto militar?

No contexto sul-americano, por motivos já analisados no capítulo IV, as questões de Segurança (crime organizado, por exemplo) têm se destacado muito mais que os problemas de Defesa (conflitos fronteiriços, por exemplo). Dentre estas questões, podem ser citadas a violência urbana e rural, o narcotráfico e o tráfico internacional de armas. Ou seja, ameaças que dizem respeito mais à Segurança Pública do que ao emprego clássico das Forças Armadas.

É natural que, diante do esmaecimento das ameaças externas clássicas e do poder de fogo de que dispõem, as Forças Armadas sejam constantemente lembradas como recurso a ser aplicado no combate à violência, tanto no que se refere às questões agrárias, como aos problemas referentes aos grandes centros urbanos. O caso da cidade do Rio de Janeiro tem sido emblemático a este respeito.

Porém, o que se coloca em questão é até que ponto os problemas enfrentados atualmente por esta cidade constituem questão militar. Como afirmou o ex-ministro da Defesa do Brasil, José Viegas, *“a violência no Rio de Janeiro não é um problema militar e por isso não se pode pensar em uma solução militar por um problema que não é dessa natureza”*². Mais do que ações estritamente militares, os problemas enfrentados especialmente pelos grandes centros urbanos da região exigem muito mais a aplicação de ações sociais, através de uma presença mais eficaz do Estado, não só por meio de suas forças militares, como é mais comum.

As operações de ocupação de “morros” podem até amenizar momentaneamente focos de violência, porém não representam a solução definitiva para o problema. Transformar “favelas” em campo de batalha não parece ser a solução. Qual o sentido de um tanque (carro de combate) apontando seu canhão para um conjunto de “barracos”? O inimigo procurado nesses casos possui natureza completamente distinta do inimigo

² *A violência não é um problema militar, diz Viegas.* Jornal Correio Popular, B-9, Campinas, 09 de maio de 2004.

convencional para o qual as Forças Armadas geralmente são preparadas. Como já foi discutida no capítulo V, a natureza do emprego militar pressupõe combate. Os soldados comumente usam fuzil, quase nunca algemas.

Por outro lado, da parte dos militares, há certo receio de que um maior envolvimento das Forças Armadas em questões de Segurança Pública possa acarretar dois problemas: primeiro, poderia tirar o foco principal da missão básica dos militares, a defesa da soberania e da integridade territorial de seus países, em segundo lugar, há um receio de que o envolvimento direto de soldados na luta contra o crime organizado criasse oportunidade de corrompê-los.

Pensar no uso das Forças Armadas para resolver problemas de Segurança Pública implica repensar a doutrina, a estrutura e a formação dos militares. Que papel se espera das Forças Armadas diante dos graves problemas sociais vividos nos países sul-americanos? Esta pergunta precisa ter resposta, afinal, para que as Forças Armadas *“possam atingir eficazmente os objetivos a elas determinados, é necessário que também sejam bem definidos o seu preparo e o seu emprego”* (RUDZIT, 2003, p. 206).

1.2. As questões ambientais devem ser tratadas como assunto militar?

Nas últimas décadas, um novo conjunto de preocupações tem sido incluído no rol de emprego das Forças Armadas: as questões relativas à segurança ambiental.

Para alguns, a participação dos militares nas questões ambientais, longe de ser solução, constitui problema para o meio ambiente. Eles questionam o emprego de militares não só por seu caráter daninho para o entorno (uso de explosivos, por exemplo), mas principalmente, *“porque o militar como instrumento da política nacional se assenta sobre uma concepção das relações internacionais de soma nula”* (CANO, 1998, p. 29), enquanto que as políticas ambientais, considerando a transnacionalidade e indivisibilidade das questões ecológicas, pressupõem relações cooperativas entre os países.

Assim, várias são as concepções propostas quando se discute o emprego militar em questões ambientais, *“desde as que consideram que a pressão ambiental é uma ameaça*

³ A Lei de Defesa Nacional da Argentina, por exemplo, destaca, dentre as missões complementares previstas, a contribuição das Forças Armadas para a preservação do meio ambiente.

adicional para o modelo clássico de conflito, até as que situam a ameaça ambiental como elemento chave na elaboração de modelos cooperativos de segurança global” (DABELKO, 1998, p. 35). Há também quem defenda a idéia de que a adoção das questões ambientais nas políticas de militares constitui um recurso burocrático dos próprios militares para compensar a redução dos gastos com Defesa. Assim, a segurança ambiental representaria a possibilidade de se conseguirem recursos aos orçamentos militares (Idem, p. 39).

Mesmo enfrentando algumas reações, entende-se que a participação das Forças Armadas nas chamadas “missões verdes” tende a aumentar, como consequência da própria valorização social crescente dos aspectos ambientais. Neste caso, as possibilidades de emprego do militar nas questões ambientais variam desde a função de “*Guardas Florestais*” (protetores do meio ambiente) até a de “*Guerreiros de Selva*” (defensores dos recursos naturais).

2. Emprego futuro das Forças Armadas dos países sul-americanos em diferentes cenários geopolíticos

Considerando-se os diversos paradigmas das Relações Internacionais e as questões acima expostas, procurar-se-á neste capítulo estabelecer os limites de emprego das Forças Armadas na América do Sul coerentes com os cenários propostos.

É importante lembrar que a construção de cenários é apenas um recurso analítico, um esforço teórico de simplificar a realidade. A dinâmica geopolítica atual tem feito da tentativa de construção de modelos homogêneos e consistentes uma tarefa impossível. Portanto, o presente capítulo constitui apenas a tentativa de se estabelecer um exercício teórico prospectivo.

2.1. O emprego das Forças Armadas sul-americanas no cenário clássico-nacional

Como visto no capítulo anterior, o pensamento geopolítico das últimas décadas na América do Sul se desenvolveu de acordo com as concepções do cenário clássico. A postura *estatocêntrica* ainda tem conduzido o pensamento militar no subcontinente. Basta analisar documentos de planejamento de Defesa de países sul-americanos para se perceber, apesar das iniciativas isoladas de cooperação, a predominância da lógica realista no subcontinente. Afinal, “*as forças armadas do continente nunca descartaram como principal foco de seu planejamento de defesa o conflito com países vizinhos*” (RUDZIT, 2003, p. 185). Nesse cenário, a manutenção da percepção de ameaça entre países da região não descarta a relevância da possibilidade de conflitos armados no subcontinente.

2.1.1. Horizontes estratégicos para emprego das Forças Armadas

Como é peculiar ao militar, as Forças Armadas costumam adotar uma “visão de futuro”, planejando seu emprego a curto, médio e longo prazo. A análise destes planejamentos pode dizer muito a respeito do cenários construídos. Em documento intitulado *Diretrizes do Comandante do Exército*⁴, o General Gleuber Vieira, então Comandante do Exército Brasileiro, apresentou a percepção futura do emprego do Exército, em três diferentes horizontes: o Exército de hoje, o de amanhã e o do futuro⁵.

⁴ *Diretrizes do Comandante do Exército*, <http://www.exercito.gov.br/01Instit/CmtEx/diretriz/indice.htm> (Acesso em 22 de novembro de 2002).

⁵ O primeiro horizonte, do Exército de hoje, indica a possibilidade de proporcionar um nível dissuasório mínimo; manter-se como instrumento de seletiva presença nacional, privilegiando as áreas pioneiras ou onde se faz intermitente a presença do Estado; permanecer vigilante à observância da lei e da ordem; apoiar as agências federais e estaduais de segurança pública e cooperar com o esforço de desenvolvimento nacional; conviver com preconceitos estereotipados, interesses políticos conflitantes e com o baixo nível de conhecimento dos assuntos de defesa por parte das elites do país; manter-se em condições de atender às solicitações para participação em missões internacionais de paz.

O segundo horizonte, do Exército de amanhã, pressupõe uma percepção a médio prazo e indica a possibilidade de superação da atual situação econômica desfavorável do país, permitindo orçamentos mais confortáveis e maior autonomia para investir; diminuição do hiato tecnológico; início da recomposição de uma base mínima de material de defesa; progressivo incremento da expressão internacional do país, trazendo, em contrapartida, o aumento de contenciosos, de pressões internacionais, inclusive para participação em Forças

Como não poderia deixar de ser, a ordem interna e a defesa nacional são preocupações constantes nos três horizontes. O que chama a atenção no documento, e que o caracteriza de acordo com o cenário clássico-nacional, é que em nenhum momento se destaca a possibilidade de cooperação e integração militar no subcontinente. Ao contrário, sob uma percepção realista ou neo-realista das Relações Internacionais, destaca-se no *horizonte do amanhã*, as preocupações com o aumento de contenciosos e de pressões internacionais.

2.1.2. Possibilidades de emprego das Forças Armadas no cenário clássico-nacional

O emprego das Forças Armadas de acordo com o cenário clássico-nacional não deverá sofrer alterações significativas. Deverá ocorrer aumento da participação das Forças Armadas no apoio às questões de Segurança Pública e ao desenvolvimento nacional, e maior participação nas questões relativas à Segurança Ambiental, sob duas óticas: Na primeira, em consonância com os valores atuais, o emprego constitui-se na missão de

Conjuntas multinacionais e o início da capacitação para operações autônomas, com efetivos limitados, em outras partes do mundo; aperfeiçoamento e desenvolvimento, embora ainda incipiente e modesto, dos instrumentos federais e estaduais de segurança pública, aliviando as solicitações ao Exército e sua participação na manutenção da lei e da ordem; aumento da capacidade dissuasória; concentração da estratégia da presença em áreas pioneiras; consolidação e reconhecimento dos níveis de confiança popular e conseqüente inibição das iniciativas anti-Forças Armadas; gradual aumento do interesse e crescimento de núcleos de conhecimento em assuntos de defesa, sobretudo em áreas acadêmicas, proporcionando início de assessoramento e pesquisa civil em apoio ao planejamento estratégico da FTER.

Finalmente, o terceiro horizonte, de longo prazo, aponta para um exército de país desenvolvido, com estatura do hoje assim chamado primeiro mundo, o qual deverá considerar: preponderância absoluta da estratégia da dissuasão, com incremento da participação na projeção do poder; estrutura e capacitação para ampla participação internacional, em correspondência à posição de destaque do país; capacidade para manter a lei e a ordem em situações de excepcional nível de gravidade; equipamento da FTER desenvolvido pela indústria, dentro e/ou fora do país, em atendimento a requisitos estabelecidos antecipadamente pelo EB; disponibilidade de sólida base industrial de artigos de defesa; larga capacidade de Pesquisa e Desenvolvimento (P & D) em OM próprias. (Cf. *Diretrizes do Comandante do Exército*, <http://www.exercito.gov.br/>, acesso em 22 de novembro de 2002).

proteção ecológica, na qual os militares podem ser caracterizados como “*Guardas Florestais*”; na segunda, de fundo realista, o emprego constitui-se na defesa da integridade territorial dos recursos naturais, na qual os militares podem ser caracterizados como “*Guerreiros de Selva*”.

O quadro seguinte procura apresentar, de forma esquemática, alguns dos empregos das Forças Armadas de acordo com o cenário clássico-nacional.

Quadro III – Possibilidades de emprego das Forças Armadas (cenário clássico)

Cenários	Emprego
Clássico-nacional	✓ Defesa da integridade territorial nacional; ✓ Manutenção da capacidade dissuasória; ✓ Vigilância e proteção das fronteiras nacionais; ✓ Vigilância e proteção das águas nacionais; ✓ Vigilância e proteção do espaço aéreo nacional; ✓ Manutenção da ordem interna e garantia dos poderes constituídos; ✓ Apoio às agências de segurança pública no combate ao crime organizado; ✓ Realização de atividades em prol da integração e de desenvolvimento nacional; ✓ Participação em missões de paz.

Em resumo, o emprego das Forças Armadas de acordo com o cenário clássico-nacional deverá se adequar às “novas ameaças” internas e externas, porém permanecem como fatores paradigmáticos a manutenção de forma isolada das funções clássicas de Defesa, incluindo aí o emprego das Forças Armadas como instrumento para projeção do poder no subcontinente.

2.2. O emprego das Forças Armadas sul-americanas no cenário construtivista-regional

No cenário construtivista-regional, o emprego das Forças Armadas apresenta duas características marcantes: de um lado ocorre o esmaecimento de preocupações com questões de Defesa entre os integrantes da região (formação de uma comunidade de segurança), de outro lado se intensificam as ações ligadas à Segurança cooperativa. Assim, sem abandonar as preocupações de defesa da soberania e da integridade territorial, as

Forças Armadas do subcontinente devem intensificar suas ações no combate às ameaças internas ao bloco sul-americano.

O cenário é marcado pelas oportunidades de cooperação e pela vontade mútua de se estabelecerem instrumentos conjuntos para a resolução de ameaças compartilhadas. Como exemplo mais acabado deste cenário, o caso da União Européia parece emblemático, conforme análise feita no capítulo IV.

Como visto naquele mesmo capítulo, já existem em andamento várias iniciativas de cooperação no campo militar no contexto de integração sul-americano. Dentre elas, destacam-se a o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (1998), os acordos entre países vizinhos para vigilância de fronteiras e do espaço aéreo, os exercícios em conjunto, as reuniões entre Estados-Maiores e ministros de Defesa da América do Sul, além do projeto de integração setorial de indústrias de Defesa.

O cenário construtivista-regional pressupõe a intensificação dessas iniciativas com vistas à criação uma identidade estratégica comum e criação de políticas específicas em matéria de Segurança e de Defesa para o subcontinente. Conseqüentemente é natural que o avanço da integração regional nestes campos conduza à necessidade de criação de meios militares para a gestão de crises e para a condução das políticas comuns adotadas.

Assim como aconteceu na Europa, é de se esperar que sejam estabelecidas missões específicas que possam ser geridas por instrumentos militares coletivos na região. Essas missões devem estar relacionadas especialmente às questões de Segurança, tais como apoio às populações em caso de catástrofes naturais, apoio à proteção do meio ambiente (vazamento de petróleo, incêndios florestais, etc.), missões de caráter humanitário, gestão de crises e operações de restabelecimento da paz.

A definição dessas missões, assim como no caso europeu, poderia envolver oficiais gerais de todos os países sul-americanos, aos moldes do Estado-Maior da União Européia (EMUE).

Recentemente o tenente-coronel (da reserva) do Exército Argentino Nestor Cruces propôs a criação de uma brigada conjunta para o Mercosul na região de Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai). De acordo com sua proposta, esta brigada seria composta inicialmente por cerca de quatro mil homens do Brasil e da Argentina, e posteriormente por

militares do Uruguai, Paraguai, Chile e Bolívia. Para ele, esta brigada “*criaria um foco de poder nessa área. Estabeleceria uma presença supranacional, com uma vontade muito clara de combater o terrorismo. E, desta forma, os EUA não poderiam reclamar que não prestamos atenção nessa área.*”⁶

A proposta do militar argentino parece estar em perfeita sintonia com o cenário construtivista-regional. A idéia central neste cenário é a da criação de instrumentos regionais autônomos para a gestão de crises nos campos da Segurança e da Defesa na região. Em outras palavras, a idéia inserida na proposta do tenente-coronel Cruces é a de “internalizar para não internacionalizar”. Ou seja, criar instrumentos supranacionais para resolver as crises regionais de forma autônoma, assim como tem feito a Europa.

Neste cenário, portanto, o emprego da Forças Armadas sul-americanas de forma conjunta não se limita apenas a resolver questão ligadas à Segurança, como pressupõe o cenário hegemônico-hemisférico. Autonomia e poder são questões estratégicas para a região neste cenário. A proposta do militar argentino de resolução dos problemas regionais de forma autônoma diz respeito ao campo da Defesa. Prova disso é a sua declaração de que a brigada conjunta do Mercosul “*funcionaria também como ‘vitrine’ dos produtos bélicos fabricados nos dois países [Brasil e Argentina]*”⁷.

2.2.1. Possibilidade de emprego das Forças Armadas no cenário construtivista-regional.

O emprego das Forças Armadas sul-americanas em um cenário construtivista-regional pressupõe o cumprimento de missões conjuntas a partir da constituição de instrumentos militares coletivos na região. Estas missões não se limitam a questões de Segurança ou de Defesa nacional⁸. A constituição de instrumentos militares regionais pressupõe a busca de autonomia estratégica regional e, portanto, envolve também questões de Defesa do subcontinente. O quadro seguinte resume as possibilidades de emprego das Forças Armadas neste cenário.

⁶ Jornal O Estado de S. Paulo, B4, 11 de novembro de 2003.

⁷ Idem.

⁸ O esmaecimento das questões de Defesa nacional em uma comunidade de segurança não significa, pelo menos em um primeiro momento, o seu fim. O exemplo europeu tem demonstrado isso: a convivência em escalas diferentes da Defesa nacional e regional.

Quadro IV – Possibilidades de emprego das Forças Armadas (cenário construtivista-regional)

Cenários	Emprego
Construtivista-regional	✓ Estabelecimento de redes compartilhadas de inteligência; ✓ Vigilância compartilhada e proteção das fronteiras nacionais; ✓ Vigilância e proteção das águas nacionais; ✓ Vigilância e proteção do espaço aéreo nacional; ✓ Manutenção da ordem interna e regional, garantia da democracia e dos poderes constituídos nos países do subcontinente; ✓ Participação em atividade de Segurança Ambiental; ✓ Participação conjunta com outras Forças do subcontinente no combate às ameaças à Segurança, como, por exemplo, ao crime organizado; ✓ Realização de atividades em prol da integração e desenvolvimento regional; ✓ Participação em missões de paz; ✓ Participação em missões de caráter humanitário ou de evacuação de cidadãos; ✓ Defesa da integridade territorial nacional e regional; ✓ Construção de uma capacidade dissuasória regional.

Em suma, pensar na possibilidade de emprego das Forças Armadas em um cenário construtivista-regional na América do Sul pressupõe uma quebra de paradigmas há muito consolidados. Pressupõe dos militares da região internalizar fronteiras, dar-se as mãos; estabelecer estratégias comuns, compartilhar missões.

Não significa perder a nacionalidade, ou incorporar uma espécie de força sul-americana (ainda é muito cedo para se cogitar algo dessa natureza). Mesmo em uma Europa unificada, o militar francês continua (e certamente continuará por muitas décadas) a se sentir acima de tudo um francês, membro de seu exército nacional.

A construção de uma comunidade de segurança, se por um lado tranqüiliza os países da região em relação às ameaças fronteiriças, por outro lado permite aos militares juntar forças contra ameaças que, geralmente, são compartilhadas por todos.

2.3. O emprego das Forças Armadas sul-americanas no cenário hegemônico-hemisférico

O cenário hegemônico-hemisférico pressupõe um ambiente de compartilhamento de responsabilidades no campo da Segurança⁹ a partir da cooperação entre os países do continente americano. A análise do emprego das Forças Armadas neste cenário deve ser conduzida, portanto, a partir da idéia de criação de uma arquitetura de segurança para as Américas. Essa arquitetura vem sendo proposta pela Junta Interamericana de Defesa (JID) e pelos demais membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). De acordo com a OEA, essa arquitetura *“contribuirá para preservá-la por meio do fortalecimento dos mecanismos de cooperação entre nossos Estados para enfrentar as ameaças tradicionais, as novas ameaças, as preocupações e outros desafios que enfrenta nosso Hemisfério”*.¹⁰ De acordo com esta idéia, pretende-se *“transformar a estrutura coletiva arcaica de nossa arquitetura de segurança em uma estrutura que fortaleça a nossa incipiente comunidade hemisférica. Ele deve ser capaz de capitalizar-se na sinergia resultante dos valores e dos interesses compartilhados”* (NÚÑEZ, 2003, p.72-3).

Pressupõe-se que neste cenário, notadamente marcado pelo estabelecimento de uma arquitetura de segurança hemisférica, o emprego das Forças Armadas na América do Sul seja marcado pelo grande aumento de missões na área de Segurança, pela redução quase total das missões clássicas de defesa territorial (conflitos fronteiriços, por exemplo), e pela liderança militar dos EUA, afinal, como defende um de seus oficiais, *“as iniciativas de segurança para o hemisfério requererão a liderança dos Estados Unidos, ou elas não frutificarão.”* (NÚÑEZ, 2003, p. 57).

2.3.1. As Forças de Serviço Especial e o estabelecimento de um “Comando das Américas”¹¹

⁹ Em 27 e 28 de outubro de 2003, na Cidade do México, foi realizada a *Conferência Especial sobre Segurança*, promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O objetivo principal da conferência foi ampliar o conceito de segurança, conciliando a antiga visão de ameaça militar e de guerras entre Estados com as novas preocupações e desafios do continente. Dela resultou a *Declaração sobre Segurança das Américas*. Neste documento, problemas como a pobreza, Aids, desastres naturais, meio ambiente, e tráfico de armas e drogas são considerados como as novas ameaças da região das Américas.

¹⁰ *Declaração sobre Segurança nas Américas*, In: <http://www.oas.org/documents/por>, acesso em 14 jun 2004.

Os defensores dessa nova arquitetura de segurança das Américas acreditam que ela deve ser capaz de proporcionar respostas rápidas aos problemas do continente:

Não precisamos de mais um corpo de burocratas adeptos à discussão mas com pouca autoridade para agir. Esta nova arquitetura de segurança deve ter autorização para agir decisiva e competentemente. Afinal de contas (...) vamos construir uma comunidade de segurança que possa protegê-la, e sem demora. Em essência, a nova arquitetura de segurança deve ter forças multinacionais efetivas (*standing multinational forces*) que possam lidar com as missões de ajuda humanitária, operações de manutenção da paz, obtenção da paz e outras contingências de pequena *escala* (*small scale contingencies*) (Idem, p. 72-3).

Analisaremos a seguir a proposta de criação de forças coletivas para o continente americano elaborada pelo Coronel do exército norte-americano Joseph R Núñez.

Em consonância com a idéia de estabelecimento de uma nova arquitetura de segurança para as Américas, o Coronel Núñez propõe “*trazer de volta a Primeira Força de Serviço Especial (FSSF)*”¹², tornando-a base para a cooperação de Segurança do hemisfério no século XXI” (Idem, p. 74). Para ele, as novas FSSF deveriam possuir unidades de combate e logísticas, para assegurar que sejam rapidamente desdobradas e, como força-tarefa de brigada, deveriam ter entre cinco e seis mil soldados. De acordo com sua proposta, o Canadá, os Estados Unidos e o México poderiam cooperar promovendo forças militares para criar a Primeira Força de Serviço Especial (Norte). O Brasil, a Argentina e o Chile poderiam cooperar provendo a estrutura de força para construir a Primeira Força de Serviço Especial – Sul (Idem, p. 74).

Ao apresentar sua proposta, o Coronel Núñez chega aos detalhes. Para ele “*Só os melhores soldados deveriam participar da força de elite (...). Os que entrarem para as*

¹¹ “*Um Comando das Américas não é uma idéia nova. Em 1997, o Painel de Defesa Nacional (NDP) recomendou a criação de tal organização de segurança. O NDP previa um comando que inclísse os Estados Unidos, Canadá, México, América Central, a Bacia Caribenha e toda a América do Sul*” (NÚÑEZ, 2003, p. 62).

¹²– “*A Primeira Força de Serviço Especial (FSSF) foi um esforço de cooperação entre o Canadá e os Estados Unidos*” (Núñez, 2003, p. 73).

FSSF deverão esperar servir por um período mínimo de 3 anos, para facilitar a utilização de todos os seus talentos e manter o nível mais alto de prontidão da unidade.” (Idem, p. 75). Com relação ao controle da força para fins de emprego da tropa, ele acredita que deverá repousar sobre a OEA, em forma de um novo conselho de segurança. Porém, no que diz respeito ao comando dessas forças, o Coronel Núñez propõe a seguinte divisão:

As FSSF (N) deverão ser comandadas por um General-de-Brigada dos Estados Unidos, com subconandantes do Canadá e do México. As *FSSF (N)* deverão estar operacionalmente sob o Comando Norte, embora no final das contas sejam subordinadas à OEA. As *FSSF (S)* deverão ser comandadas por um General-de-Brigada, com subcomandantes da Argentina e do Chile. Operacionalmente, as *FSSF (S)* deverão estar sob um comando regional baseado no Brasil. (NÚÑEZ, 2003, p. 75)

2.3.2. O emprego das Forças Armadas no cenário hegemônico-hemisférico

Em resumo, a criação de instrumentos militares em consonância com uma nova arquitetura de segurança para as Américas deve, de acordo com a proposta do Coronel Núñez, “*ser capaz de se desdobrar com rapidez, regional e globalmente, para lidar com desastres naturais, disputas fronteiriças, Estados arruinados e outros desafios que rapidamente emergem*”(Idem, p. 72-3).

O quadro seguinte apresenta de forma resumida algumas possibilidades de emprego das Forças Armadas do subcontinente em uma “arquitetura de Segurança continental”.

Quadro V – Possibilidades de emprego das Forças Armadas (cenário hegemônico-hemisférico)

Cenários	Emprego
----------	---------

Hegemônico-hemisférico	✓ Participação efetiva em missões de combate às “novas ameaças”, dentre as quais o combate ao narcotráfico, ao tráfico de armas e ao terrorismo; ✓ Vigilância compartilhada das fronteiras nacionais; ✓ Manutenção da ordem interna nacional, garantia da democracia e dos poderes constituídos nos países do subcontinente; ✓ Participação em atividade de Segurança Ambiental; ✓ Realização de atividades em prol do desenvolvimento nacional; ✓ Participação em missões de paz; ✓ Participação em missões de caráter humanitário e de evacuação de cidadãos; ✓ Lidar com desastres naturais e com disputas fronteiriças.
-------------------------------	--

2.4. O emprego das Forças Armadas sul-americanas no cenário idealista-global.

O emprego das Forças Armadas em um cenário idealista-global pressupõe missões ligadas basicamente à manutenção da ordem em um mundo onde as questões de Defesa estariam apresentando seus últimos suspiros.

A percepção de Segurança neste cenário é vista a partir de uma perspectiva global, planetária. A Segurança adquire o caráter de proteção e a sua eficácia dependerá da capacidade dos Estados de formular respostas coordenadas e globais às novas ameaças. Ganha destaque a idéia de segurança cooperativa¹³.

Tendo por base o emprego coletivo de forças supranacionais, o cenário idealista pressupõe missões ligadas à manutenção da ordem e da paz, ajuda humanitária, apoio a catástrofes naturais e proteção do meio ambiente.

2.4.1. Manutenção da ordem e da paz mundial

¹³ O conceito de segurança cooperativa (*common security*) foi estabelecido pela na Segunda Sessão Especial da ONU sobre desarmamento em 1982 (CANO, 1998, p. 14)

As missões de manutenção da ordem e paz envolvem o emprego das Forças Armadas para a resolução de conflitos internacionais e a garantia da democracia e dos poderes constituídos em todas as partes do mundo. A manutenção da ordem internacional envolve a participação conjunta de forças de todo o mundo no combate a ameaças como o crime organizado, o terrorismo, a biopirataria e o terrorismo.

O emprego de militares sul-americanos em missões de paz da ONU já é uma realidade há décadas.

2.4.2. Ajuda humanitária e apoio a catástrofes naturais

Uma das missões que se destacam na perspectiva de emprego das Forças Armadas em um cenário idealista é a ajuda humanitária. Estas missões correspondem ao apoio a populações necessitadas, tais como a distribuição de alimentos e água, e incluem também o socorro a populações vítimas de catástrofes naturais, tais como secas, terremotos, vulcões, incêndios, enchentes, etc.

Apesar de não constituir missão tipicamente militar, as Forças Armadas do subcontinente tradicionalmente já desenvolvem atividades ligadas à ajuda humanitária. A diferença marcante em relação ao cenário idealista é o alcance destas ajudas, que passa da escala nacional para a global.

2.4.3. Proteção do meio ambiente.

Neste cenário passa a ter grande relevância no emprego das Forças Armadas a proteção do meio ambiente. Cada vez mais os custos por danos ambientais recaem sobre a área da Segurança e requerem a participação de militares em tarefas de socorro e reconstrução de zonas afetadas.¹⁴

Na América do Sul, os militares têm procurado ampliar sua participação em setores relacionados diretamente ao meio ambiente e manejo dos recursos naturais, tais como

¹⁴ Cf. Juan Francisco Facetti. Adaptacion de las Fuerzas Armadas a uma nueva Mision: Mantener la Seguridad Ambiental. Artigo apresentado no *Research and Education in Defense and Security Studies* (REDES 2002), realizado pelo *Center for Hemispheric Defense Studies*, em agosto de 2002, em Brasília.

controle e descontaminação de cursos d'água, controle das atividades pesqueiras, controle das atividades de extração da biodiversidade, proteção das matas e ecossistemas sensíveis à incêndios, dentre outros.¹⁵

Recentemente o Exército Argentino designou um *Oficial de Meio Ambiente* em todas as unidades da Força¹⁶. Não se trata de uma arma ou um serviço novo, mas sim uma função que pode ser desempenhada por um oficial que cumpra tarefas operacionais em uma unidade militar. É responsabilidade deste oficial compreender os aspectos relativos ao meio ambiente e assistir aos integrantes da unidade a que pertence na execução de atividades.

2.4.4. Possibilidade de emprego das Forças Armadas no cenário idelista-global

Um cenário kantiano, em resumo, pressupõe o emprego das Forças Armadas ligadas a questões de Segurança, ou seja, de manutenção da ordem internacional e de proteção da humanidade, incluindo-se aí, logicamente, a proteção do meio ambiente. Neste cenário idealista, os soldados vão perdendo, paulatinamente, suas características de *guerreiros* e ganhando cada vez mais aspectos de *guardas*.

O quadro seguinte apresenta de forma resumida algumas possibilidades de emprego das Forças Armadas do subcontinente em cenário idealista-global.

¹⁵ Juan Francisco Facetti. *Op. Cit.*

¹⁶ Cf. José Gabriel Paz. *La protección del medio ambiente como misión complementaria de las Fuerzas Armadas Argentinas: Una misión de imposible cumplimiento?* Artigo apresentado no *Research and Education in Defense and Security Studies (REDES 2002)*, realizado pelo *Center for Hemispheric Defense Studies*, em agosto de 2002, em Brasília. p. 4.

Quadro VI – Possibilidades de emprego das Forças Armadas (cenário idealista-global)

Cenários	Emprego
Idealista-global	✓ Manutenção da ordem internacional, garantia da democracia e dos poderes constituídos em todas as partes do mundo; ✓ Participação em atividade de Segurança Ambiental; ✓ Participação conjunta com outras Forças de todo o mundo no combate a ameaças, dentre elas o crime organizado, o terrorismo, a biopirataria, os movimentos populacionais, o terrorismo, etc.; ✓ Participação em missões de paz. ✓ Participação em missões de caráter humanitário e de evacuação de cidadãos.

As possibilidades apresentadas, sem pretensão de constituir nenhuma cartilha, constituem apenas um exercício de análise prospectiva, uma tentativa de “enxergar” por meio de diferentes “lentes” o emprego das Forças Armadas diante de panoramas geopolíticos cada vez mais complexos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de todas as dificuldades sócio-econômicas, o processo de integração regional na América do Sul parece dar sinais de irreversibilidade. Mantida essa tendência, novos arranjos político-territoriais precisam ser pensados e estabelecidos. Em função da própria eficácia, políticas territoriais ligadas à circulação, ao comércio, e conseqüentemente à Segurança e a Defesa, não podem mais ser pensadas de forma isolada. Os países do subcontinente precisam estar preparados para isso. Se a América do Sul não desenvolver estratégia de integração e cooperação regional de forma autônoma, fatalmente estará dando margem para que organizações transnacionais o façam, sob o pretexto da *"conectividade da família hemisférica"*.

Este panorama conduz o estabelecimento de políticas de Segurança e Defesa a um novo paradigma, em que pensar em Segurança vai além das questões de Defesa Interna, e pensar em Defesa não pode mais se resumir a simples percepção egoísta de que o vizinho é sempre uma ameaça e um inimigo em potencial. Há de se contemplar o imperativo da integração regional. Conciliar a integridade do território nacional com as novas territorialidades advindas da integração regional passa a ser a grande tarefa dos governos.

A adoção de uma identidade política regional pressupõe a construção de um território sul-americano e, conseqüentemente, o estabelecimento de uma nova fronteira – a subcontinental, num processo de internalização das fronteiras pré-existentes e de definição de interesses, objetivos e estratégias comuns. Internalizar neste caso significa ter consciência de que ameaças sofridas por um vizinho agora passam a ser compartilhadas entre os membros da região. Significa também perceber que tais ameaças precisam ser enfrentadas de forma interessada e autônoma pelos países envolvidos, pois, caso isso não ocorra, certamente tais ameaças tornar-se-ão questão internacional. Em outras palavras, diante do panorama atual, as ameaças compartilhadas na região tendem a ser internalizadas, ou internacionalizadas. Tal construção implica necessariamente políticas cooperativas de Defesa e Segurança e, conseqüentemente, a criação de instrumentos militares cooperativos. A questão que se apresenta é a seguinte: se compartilhamos as ameaças, por que então não compartilharmos as soluções?

Foi diante deste panorama pouco convencional que procuramos estabelecer cenários geopolíticos para se pensar o emprego das Forças Armadas da América do Sul. Nossa pretensão aqui não é nada mais do que simplesmente oferecer, por meio de cada cenário proposto, instrumentos intelectuais de percepção.

Sabemos da dificuldade de propor opções de cenários não convencionais, ou seja, fora do paradigma realista, para o emprego das Forças Armadas. A ética militar é, em suma, realista e conservadora (HUNTINGTON, 1996, p. 96-7). Como falou Liddel Hart, “*Só existe uma coisa mais difícil do que pôr na cabeça de um militar uma idéia nova: é tirar a antiga.*” Essa característica dos militares não é negativa, muito pelo contrário, tal postura – cautela diante de mudanças – constitui a garantia de uma continuidade eficaz, em coerência com o seu entorno político, econômico, social e tecnológico (FLORES, 2002, p. 09). O problema não está na ética militar, mas no atual panorama geopolítico difuso e confuso. Os problemas atuais não encontram respostas na tradição; mas, por outro lado, estão longe de apontar novos caminhos. Como as instituições tradicionais, as Forças Armadas vivem um período de transição problemática.

Eis, portanto, o grande dilema dos governos sul-americano: estabelecer políticas de emprego de suas Forças Armadas baseado em um horizonte estratégico, ou seja, na escolha de um ou mais cenários geopolíticos. Esta tarefa torna-se ainda mais complicada quando se levam em conta as peculiaridades que envolvem a doutrina e o preparo militar. Para se mudar a doutrina e o preparo das “*forças militares de um país para o combate militar, são necessários, normalmente, trinta e cinco anos. Este é o tempo que leva um oficial recém-saído das academias militares até chegar ao comando da força*” (RUDZIT, 2003, p. 207).

A discussão a respeito do emprego das Forças Armadas, tradicionalmente restrita aos círculos militares na América do Sul, parece ter conquistado o interesse da sociedade. É cada vez mais comum perceber o interesse da mídia por questões que envolvem emprego militar. A questão atual do Brasil sobre a participação ou não dos militares das Forças Armadas em missões de polícia no combate ao crime organizado tem feito parte dos debates nacionais.

Por outro lado, a ampliação do conceito de Segurança e do emprego das Forças Armadas é vista com certa desconfiança por parte de militares. Para eles, esta ampliação

pode desviar o preparo e restringir a capacidade das Forças Armadas de conduzirem missões tradicionais, frente a ameaças explicitamente militares (HUNTINGTON, 1996).

Diante da incerteza dos novos cenários geopolíticos, as Forças Armadas vivem um período de transição problemática. Elas permanecem estruturadas para ameaças tradicionais, aparentemente ultrapassadas, o que tem por sua vez acarretado a redução de investimentos no setor.

Cabe aos países sul-americanos adaptar suas Forças Armadas às demandas oriundas das novas ameaças de caráter militar. Não se trata simplesmente de arranjar emprego para os militares, repassando missões que na realidade deveriam ser conduzidas por políticas públicas. A pobreza extrema, as migrações, a devastação do meio ambiente, o consumo e comércio de drogas não são, em essência, questões militares. A participação dos militares em questões humanitárias e missões de paz da ONU representa uma função para as Forças Armadas e a oportunidade de contato com novas tecnologias. A missão é nobre. Mas não é com essa finalidade que são formados os exércitos nacionais. Essas missões suplementares podem e devem existir, porém nunca em detrimento daquela que se percebe como a missão primordial dos militares: preparar-se para a guerra.

Este trabalho que agora se encerra não pretendia, em hipótese alguma, esgotar as discussões sobre o assunto. Pelo contrário, ele constitui um esforço de trazer para o meio acadêmico o debate de um tema ainda muito nebuloso. Sabemos que a construção de cenários futuros, pelo momento de transição em que vivemos e pela dinâmica de mudanças cada vez mais rápidas, não é tarefa fácil, se não impossível. Mas compreendemos a necessidade de esforços nesse sentido para o estabelecimento de políticas estratégicas nos países do subcontinente.

Sabemos que o trabalho aqui proposto transita por campos ainda pouco conhecidos e, como tal, está passível de erros, constituindo-se em grande desafio. Diante deste desafio, somos conduzidos nem tanto pelo medo de errar, mas principalmente pela vontade de acertar. Ou nas palavras de Claude Raffestin, *"pelo simples gosto da aventura intelectual, ou melhor, pela recusa em reproduzir, em repetir, incansavelmente."*